



3 1761 11766582 8











CA1 L 58  
- W51

CA1 L 58  
- W51  
Government  
Publications

48

# women's bureau 69



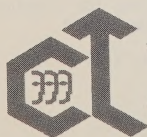
WOMEN'S BUREAU

CANADA DEPARTMENT OF LABOUR

- p. 11, 7<sup>e</sup> note, lire «Welfare Assistance»  
et non «Welfare Assistznce»
- p. 14, 3<sup>e</sup> alinéa, 4<sup>e</sup> ligne, lire «on peut  
toutefois *supposer*» et non «on  
peut toutefois *supporter*»
- p. 16, 2<sup>e</sup> alinéa, 9<sup>e</sup> ligne, lire «pas  
partagées *aussi* généreusement»  
et non «pas partagées  
généreusement»
- p. 32, 4<sup>e</sup> alinéa, 3<sup>e</sup> ligne, lire «Par  
conséquent, ont-ils déclaré,»  
et non «Par conséquent ont-ils  
déclaré,»
- p. 33, citation, 3<sup>e</sup> ligne, lire «la loi  
dans *des* circonstances,» et non  
«la loi dans *les* circonstances,»
- p. 33, dernier alinéa, 5<sup>e</sup> ligne, lire «qui  
avait été *révélé* de manière»  
et non «qui avait été de manière»
- p. 39, dernier alinéa, 5<sup>e</sup> ligne, lire  
«s'avérer le baromètre» et non  
«s'avérer *être* le baromètre»
- p. 45, 1<sup>er</sup> alinéa, 7<sup>e</sup> ligne, lire «une  
personne de *mon* âge» et non «une  
personne de *son* âge,»



# women's bureau 69



WOMEN'S BUREAU

CANADA DEPARTMENT OF LABOUR

©  
Queen's Printer for Canada  
Ottawa, 1970


Cat. No.: L38-2869



## PREFACE

During past years, it has been the tradition of the Women's Bureau to put out from time to time publications relating to certain activities or studies relating to the employment of women carried out during the year. The present publication consists of three of a number of addresses made during the year 1969 to interested organizations and agencies; on the basis of requests for copies, it has been decided to reproduce them in this booklet.

Sylvia M. Gelber,  
*Director,*  
Women's Bureau.



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117665828>



THREE PAPERS PRESENTED DURING 1969

THE NEW ROLE OF WOMEN, Toronto, January 23 .....	PAGE 7
HOUSEWORK SERVICES: THE ORPHAN IN ECONOMIC RECKONING, Ottawa, September 23 .....	22
HIGHLY QUALIFIED MANPOWER POLICIES AND THE CANADIAN WOMAN GRADUATE: WHAT PRICE DISCRIMINATION? Toronto, December 8 .....	27



## THE NEW ROLE OF WOMEN

---

The role that woman has played in society has shifted and changed with the times, along with shifts and changes in social and cultural values. In the wake of the rapid social change characteristic of the times in which we live, the role of woman is, inevitably, being affected. Revolutionary technological innovations and the advent of the computer have already had their effect on our methods of production; many of the most complex technical jobs can be carried out as capably now by women as by men. The advent of the "pill" has, for the first time in the history of civilization, freed woman from the unforeseen, unplanned pregnancy that too often virtually enslaved her.

The shift from agricultural to urban life and the shift from manual to mechanical methods of household maintenance have freed the housewife from much of the arduous, time-consuming drudgery of housework, giving her a liberty heretofore unattainable. A new world has opened before her — except for the heritage to which she is heir, stemming from traditional attitudes which defined her role in the context of a civilization now gone.

This "hangover" is not nurtured by men alone as expressed in their attitudes toward women, but it is still buried deeply within women themselves. Woman's role in society today is still shaped by the limit *she* places on the expectations of herself vis-à-vis the outside world. David Reisman has commented that, in our society, ceilings are placed on the ambition of young women by their own anticipation of what they think men will tolerate. Margaret Mead pointed out that frequently in our culture, women fear success lest they lose their femininity; while, in the same culture, men fear failure lest they lose their masculinity!



This apparent paradox, in its way, parallels the paradox of social attitudes toward woman throughout the ages. The Judaic-Christian culture is replete with a complexity of attitudes which we have inherited. Old Testament legend placed woman in a position inferior to her mate; in the New Testament, St. Paul expounded teachings with regard to women in terms no less severe. Yet the Middle Ages saw the development of a Christian doctrine of female superiority in the form of the adoration toward the Virgin; in similar strain was the social attitude best revealed in the so-called "Age of Chivalry."

During the early years of this century, Sigmund Freud expounded psychoanalytical theories with regard to women, which, contemporary psychiatrists<sup>1</sup> believe, reveal the extent to which he was influenced by the European nineteenth century attitudes of which he was a product. Fortunately, the profession today considers some of these theories to have been fundamental scientific errors; psychiatrists are now in the process of endeavouring to correct them.

Thus, throughout the centuries, attitudes toward women have been mixed, varying from disdain to worship, but apparently never neutral!

### **The Effect of Technological and Scientific Advances**

It is difficult to foresee the long-term effects on our society as a whole of the revolutionary technological and scientific advances that mark the present age. The advent of progress still in transition has changed and undoubtedly will continue to change almost all facets of the life into which this generation was born. It is not only that changes are taking place in our society; but characteristic of the time is the speed with which these changes are taking place. Planned careers for a lifetime may be a thing of the past; and trends are already well defined that show the speed with which skills become obsolescent. In the field of health and safety, as in other fields, science and technology, including automation, have already made their marks.

It is within this context that the new role of woman must be viewed. For those women who maintain a household, it means a reduction in the hours previously devoted to household chores, which, with the aid of modern household gadgetry, may now be completed in a minimum of time. The housewife of today, unlike the housewife of yesterday, while fulfilling her traditional role within her home, has available to her extra hours which may be used for pursuits of her own choice: for learning, for recreation or for creative activities. Advanced telecommunications may make it possible for her to continue formal studies without stepping outside of her home, if she should so wish. In all circumstances, an extra measure may be added to her creativity as a human being.

The employed woman of today working in industry finds that heavy and complex jobs which hitherto were beyond her physical capabilities have been

---

<sup>1</sup>Judd Marmor, M.D., Clinical Professor of Psychiatry at UCLA and Director of the Divisions of Psychiatry, Cedars-Sinai Medical Center.

automated; the physical effort that once was associated with the particular occupation has been removed. As a result, the concept, developed over the years, of jobs suitable for women and jobs for men is slowly giving way to the concept of jobs for the competent, regardless of sex. The key to jobs for women may now rest on women's ability to acquire them and her competence in carrying them out.

While new opportunities are opening up for women, both as housewives and as workers outside of the home, as a result of automation and related technological development, history may designate the advent of the "pill" — or its successor which is still in the hands of the scientists — as the point in time when woman in civilized society became the partner to man, both within the home, the family and the community.

Throughout the ages the role of woman has been limited by the role assigned to her by nature. Man's struggle to control nature for his own benefit dates back to the stone age. But while he tamed the harsh forests and won battles against the elements, he never learned to become master of nature's universe. It is only this age which has seen the splitting of the atom and the harnessing of its energy. And it is this age which has seen man's victory in devising the means to control the number of his offspring.

Family planning pioneers have been active in this field since the days following the First World War, but the weapons with which they had to work were less than perfect. Furthermore, religious and social taboos played their part in deterring more rapid development. To this day, the Criminal Code of Canada reflects these traditional views, although Parliament is now in the process of amending the law in this respect. Universal concern at the "population explosion," itself a reflection of scientific advances in the health field, added urgency to the search for better tools to control family size.

The scientific breakthrough that has come with the "pill" has also brought with it a breakthrough in the traditional attitudes toward family planning. Women themselves have led the way by the extent to which they have been taking advantage of the "pill," which, unlike former methods, is virtually foolproof. The refinements that remain to be made will undoubtedly further enhance its virtual universal acceptance.

It may be appropriate to mention, in passing, the rapidly decreasing birth rate in Canada, which in 1921 was 29.3 per thousand; in 1967 it was an all-time low of 18.2 per thousand.

The "pill" will, inevitably, bring in its wake a re-evaluation of our present moral code of behaviour devised for the purpose of protecting women against the hazards of child-bearing, for soon this circumstance will no longer comprise a hazard. There are already visible signs of such a re-evaluation.

Scientific advance in the field of health has, of course, benefited men and women alike. But in the realm of vital statistics, there are some interesting

differences that appear to indicate that woman has been the greater beneficiary. For example, in a period of thirty years, 1931 - 1961, there was added an increase to life expectancy at birth: 8.4 years for males; and 12.1 years for females. By 1961, life expectancy was 68.4 years for males; and 74.2 years for females.

Another statistic which is of interest is that in 1966, although the male population was slightly greater than the female, in the group over 65 years of age, the percentages were reversed; 53.5 per cent of this group was female.

In other words, women are living longer than men and, in the last years of life, are being left without their partners. The social significance of this circumstance and its affect on the role women must be prepared to play in their advanced years, must not be overlooked.

### The Political Scene

To those born in this country during the last two or three decades, it is difficult to recall that many of the privileges of citizenship taken for granted now, were won but a very short time ago in our land. For example, the right of a female citizen to vote in a provincial or federal election dates only from the days during and following the First World War. Legislation establishing these rights emanated initially from the provinces in the West, where pioneer women had stood shoulder to shoulder with their menfolk, pushing back the frontiers. The first statutes were placed on the books in 1916 in Manitoba, followed by Saskatchewan and Alberta.

It was in that year, in the city of Edmonton,<sup>2</sup> that a prisoner was brought before a police magistrate. The magistrate, having found the prisoner guilty, passed a sentence which appeared to the defending counsel to be particularly harsh. To the astonishment of the court, the counsel rose to declare that, in his view, the magistrate had no right to hold court at all, having been appointed to the position on the assumption that she, for it was the first woman ever appointed to such an office, was a "*person*." It was the counsel's contention that day, that the British North America Act, in referring to "persons," did not include females. The magistrate "kept her cool" and the counsel's contention was tested in the Alberta court, where the matter was satisfactorily settled. But the same cannot be said of the Supreme Court of Canada!

The women of the West had been shaken by the doubt cast on their identity. In order fully to test the British North America Act, they endeavoured to persuade the Prime Minister of Canada, who had power to appoint "persons" to the Senate, to make such an appointment of a woman. The law officers of the Crown, however, in 1921 advised the Prime Minister that it was not within his power to make such an appointment since, in their judgment, a woman was

---

<sup>2</sup>Catherine L. Cleverdon, "The Woman Suffrage Movement in Canada", University of Toronto Press, 1950.



indeed not a "person" within the meaning of the British North America Act. It should be noted in passing that the BNA Act is the basis of the Canadian constitution.

It was not until 1928 that the women of the West managed to get the matter before the Supreme Court for clarification. Although a federal law had been passed in 1918, giving women the vote, this highest court in Canada ruled, a decade later, that women indeed were not "persons" under the British North America Act. It was reasoned that when the Act had been passed in 1867, no women held any public office of any kind, nor had women ever voted in provincial elections. (As a matter of fact, previous legislation had been passed in New Brunswick in 1848, and in Quebec and Nova Scotia in 1851, forbidding women from voting!). Hence, it was argued, the 1867 status quo continued to apply to BNA Act.

The famous "persons" judgment of the Supreme Court, was appealed the following year to the Judicial Committee of the Privy Council in London. (Since this mode of appeal is no longer applicable, it is interesting to speculate as to what might have happened had there also, at that time, been no appeal against a judgment of the Supreme Court.) The Judicial Committee reversed the previous judgment and ruled that women were "persons". They were, therefore, eligible for appointment as such, to the Senate. This judgment was handed down only 40 years ago! As a footnote to history, it should be noted that provision is made in the present Interpretation Act of Canada that "words importing male persons include female persons and corporations . . ."

The struggle for the franchise in Canada differed radically from that which marked the battles waged by women in the United States, New Zealand and Australia. In Britain during the years 1908 until 1914, militant suffragettes carried out campaigns that would put the campaigns of our restless students today to shame! They were accompanied by bitterness as well as derision, from both men and women alike. Even the great Rudyard Kipling contributed his bit:<sup>3</sup>

When Nag, the basking cobra, hears the careless foot of man,  
He will sometimes wriggle sideways and avoid it if he can.  
But his mate makes no such motion where she camps beside the trail.  
For the female of the species is more deadly than the male.

Or if you prefer limericks, there is the one written for Lady Frances Balfour that was awarded a prize of 30 pounds, although its poetry line leaves much to be desired:

There's a lady whose name's in Debrett,  
She became a great suffragette  
She walked and she talked  
She wrote and she spoke  
But Adam is adamant yet.

---

<sup>3</sup>Roger Fulford. "Votes For Women". Reader's Union.

If Canadian history, by contrast, appears to our children to be rather dull, it is undoubtedly because of the manner in which we have, until now, achieved constitutional and political changes: by evolution, which is dull, instead of revolution, which tends to make for heroes and is infinitely more interesting. Apart from the non-violent campaigns of words, evolutionary rather than revolutionary methods were employed in the attainment of political rights for women in this land.

But what use have women made of their political rights in these last 40 years? In 1969, although women have undoubtedly exercised their right to vote, there is no woman on the Government benches in the House of Commons in Ottawa. There is no woman on the benches of the official opposition; and there is only one woman on the benches of one of the smaller parties. One out of 264! There are in the Senate of Canada five women Senators out of a total of 102 Senators. The representation of women in the provincial legislatures is hardly better, the total for all provinces at the present time being 11.

The absence of women from the political arenas may be explained in a variety of ways. There is, to start with, the vastness of our country. Obviously a woman with family responsibilities cannot uproot herself from her home constituency to travel the hundreds of thousands of miles to the Canadian capital, particularly at this time when the federal House is in session virtually all year round. But not all women have such responsibilities at home.

The fact that the major political parties to this day maintain separate political organizations for men and women may reflect certain deep-rooted attitudes that deter competent women from readily offering their services. A study to determine why, on the one hand, women demanded rights which, on the other hand, they have hesitated fully to utilize may reveal some interesting facts about Canadian society as a whole.

The political influence of women, nevertheless, is beginning to be felt and may no longer be disregarded. For although the housewife may not be throwing her hat into the political arena, she is raising her voice and is being heard. The 1969 housewife is an educated woman who will not suffer sharp practices easily. Producers of industrial products have learned to be wary. The considerable pressure brought to bear by the associations of consumers, led for the most part by women, has undoubtedly contributed to the establishment of a new government department to deal with consumer affairs. This indeed is an exercise in political power. It would seem, therefore, that although in the political field there still remain problems of psychological and cultural barriers, women are learning to use their influence.

The story of the attainment of political rights for women in Canada would not be complete if the citizenship status of a particular group of women in the country were disregarded. Under the Indian Act, which is now being

reviewed by the government, an Indian woman still does not "enjoy," if that term is applicable, the same rights as an Indian man.

There is undoubtedly a particular irony in this state of affairs, since one of the few examples of a matriarchal system<sup>4</sup> of society was once to be found in the great Iroquois Confederacy consisting of five Indian tribes. The chiefs of these tribes, who together constituted the Council of the League, were selected by the *matrons* of the *maternal* families represented. These matrons, in addition to selecting the chiefs composing the Council, also had the power to depose them if they failed to carry out the wishes of the maternal families. In fact, Iroquois deeds of land-transfer of the colonial government nearly all bear signatures of women.

The present position of the Canadian Indian woman on the reserve is analogous to that which applied to all Canadian women before 1946 when, with the passing of the Canadian Citizenship Act, other Canadian women acquired firm citizenship rights.

To young Canadians it may come as a shock to learn that less than 25 years ago, a native-born Canadian woman who married a non-Canadian, although both may have been residing in Canada, and in spite of the fact that the woman may never have left the shores of her native land, lost her citizenship automatically by virtue of her marriage. The Indian woman on the reserve who marries a non-reserve Indian similarly loses her reserve rights merely by virtue of marriage.

It should also be noted that to this day, marriage is a barrier to normal employment in the Civil Service in the provinces of Nova Scotia and Newfoundland.

## **The Employment Scene**

### **(a) Patterns of Employment**

The greatest change in the role of women during the last number of years has been in the work world outside the confines of the home. Women began to seek gainful employment in the days of the industrial revolution in the newly developing industries where conditions of work were harsh for all workers.

In 1901, the percentage of the labour force made up of adult women was just over 14 per cent; 60 years later it was almost 30 per cent. But while the participation of women has been steadily increasing, the pattern of participation has been changing, the change becoming almost radical during the decade of the fifties. From statistical data<sup>5</sup> that is available, and there is not very much to be had in this respect, it is clear that women have developed what has been described as a "two-phase working life cycle."

<sup>4</sup>Briffault, Robert, "The Mothers", Universal Library, 1963 (reprinted).

<sup>5</sup>Ostry, Sylvia, "The Female Worker in Canada", DBS, Ottawa, 1968.



It is evident that women are marrying and starting their families at an earlier age than hitherto; and the reproduction period is completed earlier. Available statistical data show that married women work for some time after marriage, leave the labour force, only to return to work in middle-age.

In its last Annual Review, the Economic Council of Canada noted that nearly 60 per cent of the whole labour force is now employed in service industries; the proportion of women in these trades showed unusual increases. At the same time, it was noted, the increases in experience and schooling of this group were proportionately smaller than in other groups of the economy.

There are reasons to believe that women, when returning to the labour force, accept jobs that do not utilize their capacities, resulting in considerable under-employment. This waste of potential manpower is a luxury the Canadian economy cannot afford. In a country of only some twenty million, there is no room for under-use of skills and abilities.

There are some 2½ million women in the labour force at the present time; more than half of these are married. The argument as to whether or not, on moral grounds, married women with children should be employed is now an academic one. For the removal from the labour force of this essential manpower component would cripple the economy. If there are moral issues in this regard, then, such moral issues must relate to the ways and means of ensuring adequate care for their dependent children. And this *is* a moral issue, and it is not just a moral issue for women; it is a moral issue for society, one with which every segment of society must concern itself, trade unions, employers, workers and governments.

In the main, mothers of young children seek employment outside of the home because they have to, for economic reasons. It is clear that there is a direct relationship between the earnings of the husband, if there is a husband in the household, and the participation in the labour force of the mother with children. In this age of affluence, additional income must frequently be found over and above that brought home by the breadwinner, in order to provide those things that are now considered to be basic needs. In addition, there are thousands of families where the mother is the sole wage-earner.

There is, of course, a second though less general reason for married women with children seeking outside employment. This applies, in the main, to women who, having higher educational background and requiring a greater sense of fulfilment, suffer a sense of frustration and uselessness when their activities are confined to home chores, which, thanks to modern gadgetry, take up but little of their time. Their participation in the economic life of the country adds, not only to productivity, but also to their own well-being.

In all circumstances, in a free society, the decision as to whether a married woman with children should seek gainful employment outside of her home is a question for her and her husband alone to decide. The matter

becomes one for society itself only when, through such participation, neglect of children is shown to be present — *shown* to be present, not *deemed* to be present.

A possible solution, or partial solution to the problem of the mother in low-income families, may be found in the development of part-time employment.

### *(b) Protective Legislation*

The history of protective legislation for women employed in industrial and in nonindustrial undertakings dates back to the latter years of the last century. In its earliest form, provisions were generally buried within the factory law. Provincial legislation of this type appeared first in Ontario as early as 1884, followed by other provinces. The hours of work for women, as well as for children, and certain specifications with regard to working conditions in industrial establishments, were dealt with. Those were also the days of a type of discrimination in employment, the like of which is not only unacceptable today, but is also illegal.

There was placed on the statute books of Saskatchewan in 1912, for example, a statute entitled the "Employment of Women by Chinamen," which forbade the employment of a white girl or woman by "any Chinaman." Similarly, there was placed on the statute books of Manitoba, in 1913, a law forbidding the employment in any capacity of any white woman or girl in a restaurant, laundry or other place of business "owned, kept or managed by any Japanese, Chinese or any other Oriental person."

A similar provision was included in the Ontario factory legislation in 1914, and in the Municipal Act of British Columbia in 1919, except that in this case the prohibition was against both employing a white woman and permitting her to reside in a place kept or managed by any Chinese persons.

After the First World War, there was a move into minimum wage legislation, but in the main, protective labour legislation involving women was minimal.

In the international arena, the establishment of the International Labour Organization immediately after the First World War resulted in the development of a considerable number of international Conventions setting out standards for such matters as maternity protection, hours of work, night work, underground work, and safety. With the exception of British Columbia, which introduced a Maternity Protection Act in 1921, the provinces did not take legislative action nor endeavour to meet the standards set out in the International Conventions.

Because of constitutional problems arising from the division of jurisdiction between the federal and provincial governments, problems only partially clarified in the thirties by judgments of the Supreme Court of Canada and the

Judicial Committee of the Privy Council, the international Conventions were not ratified by Canada to any extent. On the basis of federal-provincial co-operation in recent years, however, Canada has been able to take more positive action in this regard.

Since the end of the Second World War, there has also been some progress by governments in enacting legislation pertaining to women in employment, although, in some instances, the legislation has not been activated. For example, in Ontario under the Industrial Safety Act 1964, power is given to make regulations "respecting the employment of pregnant females in any factory or shop"; no regulations have been made up to this time. Nor have similar powers been used under an Alberta law passed in 1947. Considerable progress has been made, however, with regard to equal pay for equal work.

As early as 1892, in a study entitled, "The Conditions of Female Labour in Ontario," Jean Thompson Scott, B.A., described as "a lady graduate" in a series "Toronto University Studies in Political Science", described the Ontario law and conditions of employment at the time. She drew particular attention to the different wage rates paid to women and warned that women were being used as a "source of cheap labour." She expressed the view that they should demand equal remuneration when they take jobs for which higher rates were paid to men. With regard to women's trade unions, she pointed out that there did not exist "that class spirit among women in employment that is necessary to organize progress."

In July 1918, during the First World War, when women began to play an essential role in industries associated with war production, an Order in Council was passed by the Government which included a directive "that women on work ordinarily performed by men should be allowed equal pay for equal work . . ." However, this principle did not appear to survive beyond that period, and it was not until the days of the Second World War, in 1942, that the Government passed another Order in Council, directing the National War Labour Board as a matter of policy to pay basic wage rates "with respect to an occupational qualification—not with respect to particular individual employees in a classification."

After the war, however, this practice once more disappeared. Efforts were made both nationally and internationally to achieve the principle of paying the same wage with respect to an occupation whether the employee in the classification was a man or a woman. An International Labour Convention was formulated in 1951, and most of the jurisdictions in Canada, both federal and provincial, have passed legislation designed to achieve this goal.

The goal set out in the legislation, however, has yet to be achieved. In spite of the law and in spite of the justice of the principle, even trade unions frequently overlook this legal requirement when formulating collective agreements.



In 1964, Canada ratified an International Labour Convention which forbids discrimination in employment and occupation on the basis of race, colour, sex, religion, political opinion, national extraction or social origin. It should be noted that discrimination had already been forbidden in the federal legislation establishing the National Employment Service, but in that instance, the prohibition did not extend to discrimination on the basis of sex.

When most jurisdiction in Canada subsequently passed legislation pertaining to discrimination in employment, most of these laws similarly remained silent on the subject of discrimination on the grounds of sex. The only exception in this regard is the province of Quebec, where the law does forbid discrimination on these grounds.

The federal government has implemented a policy of nondiscrimination insofar as employees of the Public Service are concerned. The Minister of Labour recently indicated that it is the Government's intention to strengthen the law against discrimination and to review the provisions set out in the Fair Employment Practices Act. It must be emphasized, however, that discrimination is a matter of civil rights, which, under the constitution, comes within the purview of the provincial governments; federal legislation in this regard would cover only those employed in undertakings coming within the area of federal jurisdiction.

In the absence of legislation on such matters as discrimination in employment, trade unions generally have endeavoured, through collective agreements, to ensure fair practices in employment. But on occasions even in agreements concluded by trade unions, certain injustices in this regard have been permitted to occur. For example, in a judgment handed down by the Ontario Labour Relations Board<sup>6</sup> as recently as June 1968, a married woman employee covered by a collective agreement was dismissed from her employment, in accordance with an article contained in the collective agreement which provided for such dismissal, because being married she became pregnant. The Board found that had this employee not been covered by the collective agreement, she would not have been subject to this discrimination since the restrictions in this regard were not placed on non-union employees in the same firm.

It may be a matter of interest to recall that even in legislation at present on the statute books, there are certain apparent anomalies. For example, there is a provision in the Quebec Professional Syndicates Act that permits married woman to be members of a professional syndicate "except when the husbands object." In another instance, in Quebec legislation relating to the registration of nurses, the word "nurses" means "any person of the *female* sex . . ." Here is an instance when men may raise the cry once heard in the land: to establish the meaning of the word "person," this time so as to include the male sex!

The advent of legislation prohibiting discrimination on grounds of sex

---

<sup>6</sup>Mrs. Mary Anne Wortley, complainant, and Hiram Walker and Sons Limited, respondent.

raises a problem concerning protective legislation for women. If justice is to prevail for all, then the same principle of equal responsibilities by the employer vis-à-vis his employee, whether man or woman, must also apply. The question then arises as to whether, because of protective legislation, the employment of a woman places an extra financial burden on the employer.

In so far as maternity benefits are concerned, these need not impose an additional burden if cash benefits and medical benefits associated with maternity leave are financed through public prepayment schemes. However, the question does arise in connection with other protective legislation. Has the time not arrived when such legislation should be made applicable to all workers, not just to women? It is not intended at this time to find answers to these questions, but merely to raise the question in the interests of justice to all.

### **The Education Scene**

The history of women's participation in the field of higher education is also one of seeking opportunities which were denied to women on grounds of sex. It would seem that the first woman to be awarded a B.A. in Canada was a certain Miss Grace A. Lockhart, who in 1875 was graduated from Mount Allison University, Sackville, N.B.<sup>7</sup> As late as 1919<sup>8</sup> only 25 women graduated from McGill University in Montreal. That university, Queen's, and the University of Toronto were the only three at that time which accepted women for degree courses. The University of British Columbia had a two-year arts course for women; those finishing this course who wished to have a degree often completed their studies at McGill, which was affiliated with UBC at that time. This was the situation until 50 years ago in Canada.

Discrimination against women in education is still in the present decade a subject of concern internationally. In 1960, the UNESCO General Conference adopted a Convention and Recommendation against Discrimination in Education which came into force in May 1962. The purpose of this measure was to promote equal educational opportunity and treatment. A Commission charged with settling differences arising from this Convention was set up only in October 1968.

On the basis of fairly limited data,<sup>9</sup> it would seem that in 1966-67, more than one third of the graduates from Canadian universities at the B.A. level were women; and more than one fifth of the graduates at the M.A. level. The figure drops considerably at the doctoral level, where less than 10 per cent were women.

There does not appear to be much published data relating to the number of women holding university appointments in Canada. Statistical material

<sup>7</sup> Montreal Gazette, July 22, 1965.

<sup>8</sup> Montreal Gazette, Oct. 22, 1964.

<sup>9</sup> Survey of Higher Education, D.B.S.

recently collected by a group of university women<sup>10</sup> from 33 presidents of Canadian universities reveal that some 13 per cent of the full-time staff appointments were held by women; 2.8 per cent of the full professor appointments; and only 2.5 per cent of department heads were women.

Regardless of the interpretations that may be placed on the figures or regardless of their precise validity, it seems clear that the proportion of women on university faculties does not bear the relationship one might have expected to the percentages shown for women university graduates.

It has also been contended that the counselling services provided by universities tend to direct women away from the so-called traditional male courses such as engineering. Certainly, the universities have apparently not discouraged industrial firms which recruit students for employment on the campus from classifying professional jobs by sex. For example, Carleton University in Ottawa, in its published Recruitment Program Schedules for 1968-69, lists 107 visits that were in connection with jobs for which only male students were being interviewed.

But the real challenge in the field of education is the challenge to women themselves. Acceptance in society on the same basis as men will come only when women become fully competent and educationally equipped. Higher education at a higher level must be pursued — the record in this regard must be improved.

Some universities in Canada are beginning to take note of changing patterns, and are beginning to re-arrange courses in such a way as to facilitate the attendance of married women whose household responsibilities permit them the time for part-time study. The School of Social Work and Faculty of Education at the University of Manitoba have already taken steps along these lines. Other universities should be pressed to follow suit.

In addition to university education, of course, there is obviously a great need for more extensive counselling services for women to ensure that they acquire those skills essential to the economy and to avoid further placement of potentially skilled women in unskilled occupations.

### **The Welfare Scene**

The role of women in the field of welfare has been a traditional one. In almost all periods, it was considered quite right and proper for women to carry out "good works"; in our day the woman volunteer continues to play an important role in a wide variety of welfare endeavours.

As the welfare field began to develop professionally, women led the way and, in fact, have been joined by professional men only during the last few decades as the wage rates paid to professional social workers began to rise.

In spite of the predominance of women in the welfare field, therefore, it

---

<sup>10</sup> Brief to the Royal Commission on the Status of Women — Pauline Jewett and others.



was not surprising to note the comment in a recent study relating to women in the Public Service<sup>11</sup> to the effect that the absence of women as welfare officers in the Public Service may or may not be related to scarcity of women with the requisite training. The writer suggested that in some cases a career pattern involving movement between head office and field offices may be a restraining factor. In all circumstances, there is an eloquent absence of women in the senior ranks of the Public Service that is particularly noticeable in the welfare field where, for so long, women have excelled.

There is, however, a new role being played by women in the welfare field, particularly in the United States at this time. This role is associated with the emergence of a new movement growing out of the ranks of the recipients of welfare and is centred in a Welfare Recipients League, a protest movement against the methods through which public assistance is made available.

Social workers in Canada should not take for granted that a similar role may not be taken by the women in this country in receipt of assistance, since many methods used by some (though not all) of our agencies also frequently disregard the dignity of the woman on relief.

The early provincial statutes under which mother's allowances were made available were initiated during and following the First World War, beginning with those initiated in the Western Provinces; most of these laws have recently been merged with overall welfare legislation. Legislation relating to deserted wives is also not of recent vintage since generally the principle of family responsibility is deeply rooted in both law and custom in Canada.

Through these statutes, it has been possible to provide welfare assistance to deserted mothers and at the same time endeavour to apprehend the husband whose desertion has resulted in failure to fulfil his obligations as breadwinner.

Unfortunately, it is a fact that in the implementation of these laws, many local agencies have had little regard for the dignity of the wife and in many instances have made requirements of her which may be questioned on moral grounds. Such action as requiring the wife to lay a formal charge against her husband as a condition to the receipt of welfare assistance should no longer be tolerated. The price may be the emergence in this country of woman in the role of leader of a protest movement, as now developing in the United States.

Creative programs for women in receipt of welfare assistance would be greatly facilitated by the establishment of day care facilities for young children. The participation of governments in programs to provide such facilities was successfully demonstrated during the last war. Through emergency wartime legislation, the federal government initiated a program at that time in co-operation with the Provinces, which, of course, lapsed at the end of the war. However, the pattern established then is one that may be worthy of review,

---

<sup>11</sup> Judek, Stanislaw, "Women in the Public Service: their Utilization and Employment", p. 26.



having regard to peacetime conditions and to the limitations prescribed by jurisdictional considerations.

### Summary

The new factor in the role of women is that, more than ever before in recorded history, woman is in the position of being able to make choices as to her future. In the society that is only beginning to take shape at this time, she may fulfil herself and thereby enrich the environment in which she lives, by acquiring education and skills; by becoming a housewife and mother; by entering into a career, not only once but at least twice during the economically productive years of her life; or she may choose a combination of these roles. The new society may enable her to make her choice freely, having regard to her family situation, her own potential, and the welfare of the community in general.

Perhaps for the first time, society will neither disdain nor adore woman in her new role, but will accept her as the partner of man. This will entail some positive action on the part of woman herself. Politically she must accept the responsibility of citizenship to the full; this requires not only that she exercise the franchise that has been hers these fifty years, but also that she actively participate in the political life of the community. Obviously such participation will have to be geared to other responsibilities. But if woman continues to absent herself from the law-making chambers of the various jurisdictions, then it may be anticipated that there will continue to be a dearth of legislation which alone can fully assure her the partnership in human affairs that she seeks.

In the field of education, woman also must participate more fully in the opportunities that are opening so as to acquire higher levels of learning and broadening skills. The potential of woman has already been amply demonstrated by the scholastic records of the last few years. Only woman herself can ensure that her educational background is consistent with her educational potential.

In the field of employment, although society as a whole, in its own interest, must ensure that women are properly and fully employed when they are in the labour force, woman herself has a part to play also. The present readiness of women to accept jobs classified at a level considerably lower than those for which they are capable cannot bring society nearer to the goal of full utilization of all potential skills.

There will still remain for women the challenge posed by the traditional prejudices, which will take generations to eradicate completely. Certainly the best weapon in this struggle will be that of woman's competence. For by a clear demonstration of competence of a high order those still nurturing the prejudices of previous ages must eventually be disarmed. Women should arm themselves with the education, with the skills, and above all with the sense of humour most likely to penetrate the wall of intolerance.

## HOUSEWORK SERVICES: THE ORPHAN IN ECONOMIC RECKONING

---

Ever since the early days of measuring the value of all goods and services in terms of money, the value of the domestic services rendered by housewives has, for this purpose, been considered by economists and statisticians to be nil. What this means, in fact, is that while a paid housekeeper's services are given a dollar value which is reflected in the national dividend, precisely the same services when performed without a wage by a housewife cease to be reflected in the national product.

This paradoxical state of affairs was the subject of a famous example<sup>1</sup> by a British economist who for many years was a professor of political economy at Cambridge; his example is frequently quoted by other economists as a classic to illustrate the predicament:

If a number of bachelors who were employing housekeepers in the customary manner of exchanging services for money decided to marry these housekeepers, then the national dividend would be diminished! Obviously the housekeeper, when assuming the role of wife, regardless of any additional services she assumed by virtue of her marriage, continued to perform those services which she, as a housekeeper, had been performing previously. In other words, the services continued but the value disappeared!

Another example of more recent vintage is the situation in which housewives cook each others meals and receive payment for their efforts, thus increasing tremendously the gross national product!<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>A. C. Pigou, *The Economics of Welfare*, 1946.

<sup>2</sup>Thomas F. Dernburg, Duncan M. McDougall, *Macro-Economics*, 1960, Revised 1963, Pages 34 and 35.

This problem of including in the national product the value of unpaid domestic services has, it is true, been studied by economists for years. The classical and accepted approach was clearly expressed by another professor of political economy at Cambridge<sup>3</sup> who, in discussing the calculation of the national product, said that the value of services which people render to themselves and their families should be excluded from the reckoning. Among these services, of course, were unpaid housework services.

But housework services were not the only ones to which this noted economist referred. There were others of a similar nature relating to non-market items. In those cases, however, at a later date, it was agreed that concessions would have to be made; for while the measuring rod of money was not literally applicable, the value of the production could not be overlooked. For example, concessions were made in the case of agricultural earners who, having produced agricultural products, consumed these at home without putting them on the market; similar exception applied to owners of real estate who themselves occupied some of their own lodgings.

In these cases, the economists conceded that it was possible to impute to the services a dollar value for purposes of the national product. In fact, the Canadian gross national product today does include such services, although some of the output is not actually sold.<sup>4</sup> Clearly, the original principle of totally excluding the value of services that people render to themselves has not been adhered to in all circumstances. Nevertheless, it continues to be adhered to with regard to the domestic services of housewives.

Even before the turn of the century, some Scandinavian statisticians disagreed with the principle of excluding all non-market items; both Norway and Denmark made an attempt to include an imputed value for unpaid housework in the national reckoning, but apparently they did not persist in the attempt.<sup>5</sup>

It was following the First World War that the exclusion of the value of unpaid housework as a service once more became a matter for consideration. During the war, women who had been providing paid domestic services moved out of domestic services and into the munitions factories. The domestic's former housework services were then taken over by a housewife who, until then, had not performed those particular services in her home. Insofar as the national dividend was concerned, this shift did not have a significant effect except, perhaps, through somewhat higher rates of earnings. After the war, however, the former domestic who had been employed in the munitions factory went to her own home, where she performed the type of housework

---

<sup>3</sup>A. Marshall, *Principles of Economics*, 1930.

<sup>4</sup>Dominion Bureau of Statistics, *National Accounts Income and Expenditure 1926-1956*, Page 106, 1962.

<sup>5</sup>Colin Clark, *The Economics of Housework Bulletin of the Oxford Institute of Statistics*, Vol. 20, No. 2, May 1958.



services she had formerly performed for money.

Now, instead of one woman providing domestic services as had been the case before the war, there were two women performing these services. Nevertheless, as a result of this shift the national income was decreased. The total amount of services, though augmented in relation to the pre-war situation, were reflected in the national product as a decrease in services.<sup>6</sup>

For 1929, an estimate of an imputed value of the domestic work of housewives was made for the United States by another noted economist.<sup>7</sup> Assuming a rough dollar equivalent for these services, he placed the value at \$23 billion, or somewhat more than one quarter of the whole national income of the U.S.A. in that year. While pointing out the problem inherent in calculating the productive activities of housewives in the same manner as other economic processes, he felt that they should be considered in any attempt to indicate the net product of the social system.

Another important effort was made in the thirties to find some acceptable method of including these services in national accounting, by a Swedish team whose studies<sup>8</sup> suggested two estimates; first an estimate of the value of domestic work, including agricultural work, performed by paid servants; and the second, an estimate of the domestic work of wives and daughters in the homes. The Swedish group proposed to place a value on the domestic work of wives and daughters on the basis of wages paid to hired female servants. Unfortunately, the investigators were not satisfied with the results of the evaluation.

Quite recently a British economist estimated<sup>9</sup> that the value of unpaid household services in industrialized societies amounted to 44 per cent of the national product on the basis of production for the market. (If this economist's estimate is valid, then the value of these services in this country in 1968, when the gross national product reached \$67.4 billion, might have been in the neighbourhood of \$27 billion.)

In 1958 he outlined a method by which a value might be imputed to housework. He pointed out that because of better household equipment, efficiency in household services had been increased and productivity greatly improved; the same services were now being provided by fewer housewives as increasing numbers of women were taking up paid employment. He also drew attention to another paradox when he noted that every time a child is born, a great deal of additional work has to be done by someone.

---

<sup>6</sup>A. L. Bowley, *The Definition of National Income*, *The Economic Journal*, Vol. XXXII, March 1922, Page 3.

<sup>7</sup>Professor S. Kuznets, *National Income and its Composition*, New York 1919-1938, 1941, Pages 431-432.

<sup>8</sup>E. Lindahl, E. Dahlgren, Karin Kock, *National Income of Sweden, 1861-1930, 1937*, Part II.

<sup>9</sup>Colin Clark, *The Economics of Housework* *Bulletin of the Oxford Institute of Statistics*, Vol. 20, No. 2, May 1958.



In spite of all these factors and the magnitude of the unpaid services provided, he noted that still "the very existence of this tremendous amount of work is ignored both by the general public and by traditional economists."

Within the last few years a number of economists have expressed similar views, the following being an example:

It is clearly arbitrary to include in the national product only those services performed in the home by hired employees, but not the same services when performed by family members . . . Not to recognize the value of these productive services is a source of serious bias in the national product . . .

. . . housewives have increasingly entered the labour market as employees receiving a monetary income. Failure to include the value of services rendered in the household by family members thus not only (1) understates the national product and income, and (2) gives a false impression of the proportion of total output originating in business, but also (3) biases seriously all measures of the long-period trend in national product . . .<sup>10</sup>

The reasons underlying the exclusion of unpaid domestic service deserve consideration in view of the admitted problems and difficulties that must be overcome in order to make meaningful their inclusion in the calculation of the value of all services. The main difficulty appears to be the problem of measuring volume of production. There are difficulties relating to the conditions under which such services are carried out; as well as a recognition of the factors that affect the amount of income represented by them. Nevertheless, it has been noted<sup>11</sup> that to ignore such unpaid services "would distort the significance of the level of living insofar as it may be interpreted by reference to the real wages."

The precise extent of unpaid domestic services in Canada is not known, nor has there been an effort made to formulate a reasoned estimate. However, where calculations have been devised, they have indicated that the value of unpaid domestic services when made on the basis of production for the market represents a substantial percentage of national income. It is likely that if such an estimate were to be made on the basis of a purely arbitrary figure lower than that of comparable market value, it would also represent a significant percentage of the national income.

It is obvious that any such method which may be formulated to impute a value to the domestic services of housewives for purposes of national accounting, would have to draw a clear line of demarcation between those household services which may be described as "economic" and those which

---

<sup>10</sup>Gardner Ackley, *Macroeconomic Theory*, Pages 55 and 56, 1961.

<sup>11</sup>Report on International Definitions and Measurement of Standards and Levels of Living, United Nations 1954, Pages 21 and 22.

result from the general activity of life.<sup>12</sup> The latter would not, of course, be included in the formula.

It is interesting to note that most of those economists who themselves devised estimates relating to the value of unpaid domestic services favoured the exclusion from the reckoning of these services<sup>13</sup> by reason of practical obstacles. Yet it is difficult to understand why, in this day and age, when statistical tools hitherto unknown are available, it has not been found possible to overcome the admitted problems inherent in finding a solution. Scientists and technologists do not usually set aside a problem merely on the grounds of practicable difficulty; methods are devised which make possible even a walk on the moon! Social scientists should be equally capable of coping with obstacles.

Perhaps the time has come when those who provide the services should bring pressure to bear on the social scientists, to ensure that the bona fide services, unpaid though they be, should no longer be set aside as valueless in dollar terms. Housewives who provide the services have too long remained the "silent servicers." They should place a value on themselves and should insist on a value as being placed on the unpaid domestic services which they provide. In so doing, they will acquire from society a new attitude toward their services and, at the same time, make meaningful the measure of all services reflected in the national accounting.

---

<sup>12</sup> Thomas F. Dernburg, Duncan M. McDougall, *Macro-Economics*, 1960, Revised 1963, Pages 34 and 35.

<sup>13</sup> Z. Y. Hershlag: *Economia Internazionale*, Feb. 1960, Vol. XIII N. 1.

## HIGHLY QUALIFIED MANPOWER POLICIES AND THE CANADIAN WOMAN GRADUATE: WHAT PRICE DISCRIMINATION?

---

Did you know that the women graduating from many of our universities in 1970 will not be given an opportunity, even through the placement services on their own university campuses, to be interviewed by many of the representatives of some of the biggest firms in Canada who will be recruiting to fill potential managerial vacancies? If it is your son who graduates, he will be assisted to present his personal credentials, for example, for the 3,268 vacancies for university graduates outlined in the *Canada Careers Directory for University Graduates*<sup>1</sup> (a handbook provided free of charge to university graduates through the co-operation of Canadian organizations from coast to coast). However, if it is your daughter who is graduating, she will be assisted to present her credentials for only 1,244 of these vacancies; the rest are for males only.

The woman graduate, whose academic qualifications have at least equalled those of other fellow students, will find that the same university where she was educated, and which in many instances is in receipt of some public funds, operates or gives access to a placement service that co-operates with industry in enforcing the limiting sex qualification prescribed by the recruiting firms.

The firms listed in the *Canada Careers Directory* add up to a business Who's Who in Canada. They include insurance companies, pharmaceutical and chemical firms, manufacturers of soap and detergents, and banks. That one

---

<sup>1</sup>"Canada Careers Directory for University Graduates 1970". Cornmarket Press (Canada) Limited, Montreal, 1969.

third of the vacancies are available to either male or female graduates may be attributable to the fact that certain government agencies are also listed; in many of these cases, legislation regulating government employment forbids discrimination on grounds of sex.

Many of the recruiting organizations are subsidiaries of United States firms, firms whose own parent organization in the United States may not prescribe the same sex qualifications in the United States, since the law in that land would not permit it. In fact, in a United States publication, the *College Placement Annual*<sup>2</sup> (an official occupational directory of regional placement associations providing information on positions both in the United States and in Canada, which is also used by placement offices on Canadian university campuses), there does not appear any such limiting qualification. In this respect a separate part of this Annual clearly sets out the prohibition provisions of the United States Civil Rights Act, which forbids discrimination on grounds of sex. The Canadian subsidiary firms here, however, are not so constrained because, with the exception of Quebec and, recently, of British Columbia, Canada lacks such statutory provisions.

However, public policy in Canada in this regard does not differ from that in the U.S.A. As long ago as 1964, Canada, with the concurrence of the Provinces, made a public declaration of policy when she ratified an international Convention of the International Labour Organization concerning equality of opportunity for women in employment. The Convention requires that member states: "declare and pursue a national policy designed to promote equality of opportunity and treatment in respect of employment and occupation with a view to eliminating any discrimination in respect thereof."<sup>3</sup> The word "discrimination" includes any distinction, exclusion or preference made on the basis of a number of factors, including sex.

The failure to achieve full acceptance of this principle is, of course, not limited to Canada, but is still far from realization in many industrialized countries. In reporting to the International Labour Organization at its conference in Geneva in June 1969, the Director-General noted that: "The problem of ensuring equality of treatment and opportunity for women as compared with their male colleagues . . . is a question which will have to engage the attention of the Organization . . ."<sup>4</sup>

The subject of discrimination in employment is of particular significance at the present time, since it has a direct bearing on national and international manpower policies which are undergoing significant re-appraisals. The termination of this decade and the imminent commencement of the seventies provide

---

<sup>2</sup>*College Placement Annual 1970*. The College Placement Council, Inc. Bethlehem, Penna. 1969.

<sup>3</sup>Convention 111 Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1956.

<sup>4</sup>*The World Employment Program*, Report of the Director-General to the International Labour Conference, ILO Geneva, 1969.



the opportunity for reviewing manpower policies in Canada with a view to ensuring economic growth essential to national well-being and prosperity.

In the international field as well, the seventies will be devoted to questions of manpower. The 50th anniversary of the International Labour Organization was used as the occasion to launch a World Employment Program. This Program has been designed to have the effect of making employment a principal focus of action, albeit primarily for developing countries. At the same time, it was made clear by the Director-General of the International Labour Organization that this program must also have regard to industrialized countries. In this connection he cautioned: "The path to continued economic growth will lie mainly through higher productivity. In manpower terms this implies avoidance of waste in the use of manpower . . ."<sup>5</sup>

Closer to home, the Economic Council of Canada continually emphasizes the need for increasing productivity. A considerable emphasis has been placed by the Council on the "need fully to utilize Canadian manpower" and has warned of the consequences of underemployment. It is obvious that in a vast country like Canada, with a total population just over 20 million, there is no room for waste, either in terms of numbers of persons in the labour force nor in terms of the quality of that labour force.

For it is almost a cliché to point out that failure to utilize our human resources so as to ensure the full exploitation of their capability, both in terms of quantity and quality, is to deny to the nation the productivity essential for the maintenance of a high standard of living; it precludes ensuring to all segments of our population the essential level for the good life below which no individual should be permitted to fall.

In 1966 the federal government established a Department of Manpower and Immigration" . . . to bring about a better allocation and utilization of human resources in Canada."<sup>6</sup> In a survey of highly qualified manpower undertaken by the new department, it was pointed out that: "highly qualified manpower . . . is a relatively important segment of the labour force which makes a proportionately large contribution to the GNP, and . . . in addition to being a relatively more valuable economic resource, also performs the role of improving the economic value of all human resources."<sup>7</sup> In defining highly qualified manpower, the term was taken to be people with high levels of education and skill.

Needless to say, just as women, who now make up more than one third of the labour force, are manpower resources of significant proportion, women graduates of universities form an important part of Canada's "highly qualified"

<sup>5</sup>*The World Employment Program*, Report of the Director-General to the International Labour Conference, ILO Geneva, 1969, Page 141.

<sup>6</sup>W. R. Dymond and K. V. Pankhurst, *Studies of Highly Qualified Manpower in the Canadian Department of Manpower and Immigration*.

<sup>7</sup>Ibid.

manpower resources. They constitute more than one third of all university graduates:<sup>8</sup> Yet they occupied only 12.6 per cent of the managerial positions in industry in 1968. The occupation in which women are highly represented is clerical work, where they account for almost 70 per cent of those employed. In other words, it would seem that we educate our women only to make use of their highly skilled qualifications for clerical jobs.

Since it may be assumed that Canadian industry is not unconcerned with the economic well-being of our country, one may well ask why they pursue policies that clearly appear to negate the principle of maximum utilization of manpower resources. In most cases, the "justification" for the policy of unwillingness to recruit women for executive positions is based on unsubstantiated economic arguments. For example, it is pointed out by industry that in recruiting university graduates they were investing money in them with a view to training for long-term careers; the investment made no sense on any other grounds. Allegedly, women were not good long-term investments in view of their likely separation from the employing firm on grounds of marriage or childbirth or both.

However, management has been unable to produce turnover figures of women executives to substantiate this claim; nor has it produced the data that might permit a comparison of such turnover figures with those relating to young male executives. It should be noted that many young men in the early years of their business careers find promotional opportunities through movement from one firm to another.

Another "justification" advanced by industry for its policy of limiting recruitment for executive positions to male graduates is that the absentee rates for women are considerably higher than those for men, thus imposing an added burden on the employer. It is frequently alleged that women suffer higher sickness rates and, in addition, absent themselves frequently because of illness in the family, particularly in the case of married women. But here again, industry has not produced the statistical evidence for such allegations, particularly with regard to women in managerial positions. The relative absence of women from such positions, of course, adds to the difficulty of carrying out the necessary surveys that would supply such data.

Some sound statistical information which has relevance to this argument, however, was recently made available by the Chairman of the Public Service Commission of Canada.<sup>9</sup> The Government of Canada, it should be noted, employs more than 200,000 persons, of whom approximately 45,000 are women; there is no industry in the country of comparable size. Thus, any study carried out in relation to the Public Service reflects, to a great extent,

<sup>8</sup> *Advanced Statistics of Education, 1969-70*. Dominion Bureau of Statistics. August 1969, Cat. No. 81-220.

<sup>9</sup> John J. Carson. *Sex and the Public Service*. An Address to the Women's Canadian Club, Montreal, November 10, 1969 (Mimeographed).

the experience in smaller industries.

The Public Service Commission's Chairman reported that a study carried out on behalf of the Commission, but not yet released, revealed that while the absentee rate for women employed in the lower categories of occupations in the Service was slightly higher than the male rate, the differences in absenteeism between the male and female officers in managerial positions was barely significant.

This experience difference between the low levels of employment and the upper levels of employment is an interesting one that was found to exist in the United States as well. In a recent publication of the United States Department of Labor,<sup>10</sup> for example, it was found that the turnover rate was highest for both sexes at the lowest level of employment, where women are disproportionately represented.

So much for the reasons put forward by industry for its refusal even to give consideration to qualified female graduates for managerial or executive positions in industry. It appears obvious that at best, a complete re-assessment based on the facts rather than the fantasies of the situation, requires study before decisions are made regarding recruitment policies. In present circumstances, industry's grounds appear to be without foundation while the waste of highly skilled manpower resources continues on its way, to the detriment of the economic well-being of the country.

As a postscript it may well be asked how our institutions of learning, which themselves have been responsible for the teaching and training of university graduates, and for ascertaining that the required level of academic learning has been achieved, permit the continuation of discriminatory practices within their own walls against some of their own graduates. Admittedly, for the time being, this may be within the law. But is it within the moral and ethical code which should regulate much of the behaviour in any free society? On what basis, if the universities' reply is in the affirmative?

If society is not yet ready to accept the view that in justice women graduates should have the same career opportunities as their male colleagues, then at least let us endeavour to persuade those responsible for our economic well-being that this waste of highly qualified manpower is untenable.

---

<sup>10</sup> U.S. Department of Labour. *Facts About Women's Absenteeism and Labour Turnover*. August 1969.



de la fonction publique du Canada<sup>9</sup>. Le gouvernement du Canada, doit-on noter, emploie plus de 200,000 personnes dont 45,000 environ sont des femmes; aucune industrie de notre pays n'a une envergure comparable. Ainsi, toute étude touchant la Fonction publique reflète, dans une large mesure, ce qui se passe dans les entreprises plus petites.

Le président de la Commission de la Fonction publique a indiqué qu'une étude, qui n'a pas encore été publiée, menée pour le compte de la Commission, a révélé que même si dans les catégories d'emplois les plus basses de la Fonction publique le taux d'absentéisme est un peu plus élevé chez les femmes que chez les hommes, la différence est à peine sensible dans les postes de direction. Il est intéressant de noter cette différence entre les paliers supérieurs et inférieurs d'emploi; on l'a constatée aux Etats-Unis également. Dans une publication récente du département du Travail des Etats-Unis<sup>10</sup>, par exemple, et l'autre sexe aux paliers inférieurs d'emplois qui compte un nombre considérable de femmes.

Voilà pour les raisons invoquées par les industriels pour expliquer qu'ils se refusent même à songer à recruter des femmes diplômées qualifiées pour occuper des postes de commande ou de direction dans l'industrie. Il semble évident qu'en mettant les choses au mieux une réévaluation complète fondée sur les faits plutôt que sur les caprices de la situation exige une étude avant la prise de décisions concernant les politiques de recrutement. Dans les circonstances actuelles, les motifs invoqués par les industriels semblent dénués de fondement alors que le gaspillage de ressources en main-d'oeuvre hautement qualifiée va son train, au détriment du bien-être économique du pays. A titre de post-scriptum, il y a lieu de se demander comment nos institutions d'enseignement auxquelles a incombé la tâche d'instruire les diplômés des universités, de leur assurer la formation professionnelle pour faire en sorte que soit atteint le niveau de connaissances requis, peuvent laisser se perpétuer, dans leur propre enceinte, des pratiques de discrimination dirigées contre certains de leurs propres diplômés. Pour le moment, cela n'est peut-être pas contraire à la loi, nous l'admettons; mais est-ce bien conforme au code de morale et d'éthique qui devrait régir dans une large mesure le comportement au sein d'une société libre? Si les universités répondaient par l'affirmative, "En vertu de quoi?" demanderions-nous.

Si la société n'est pas encore prête à accepter l'idée voulant qu'en toute justice les femmes diplômées puissent bénéficier des mêmes possibilités de carrière que leurs collègues du sexe masculin, tâchons au moins de convaincre ceux qui sont chargés d'assurer le bien-être économique de notre pays que ce gaspillage de main-d'oeuvre hautement qualifiée est injustifiable.

<sup>9</sup> John J. Carson, "Le sexe et la Fonction publique", allocution prononcée au Women's Canadian Club, à Montréal, le 10 novembre 1969 (texte polycopié).

<sup>10</sup> Département du Travail des Etats-Unis, *Facts about Women's Absenteeism and Labour Turnover*, août 1969.



plus du tiers de la population active constituent d'importantes ressources de main-d'œuvre, de même les diplômées des universités constituent une partie importante des ressources en main-d'œuvre "hautement qualifiée" du Canada. Elles forment plus du tiers de l'ensemble des diplômées des universités.<sup>8</sup> Cependant, en 1968, elles n'occupaient dans l'industrie que 12.6 p. 100 des postes de direction. C'est dans les emplois de bureau, où elles occupent près de 70 p. 100 des postes, que les femmes sont le plus fortement représentées. En d'autres termes, il semblerait que la haute compétence que les femmes acquièrent, grâce à l'instruction que nous leur donnons, ne leur sert qu'à occuper des emplois de bureau.

Les industriels canadiens, pourrait-on penser, ne sont pas indifférents au bien-être économique de notre pays; aussi pourrait-on se demander pourquoi la politique qu'ils poursuivent semble clairement aller à l'encontre du principe de l'utilisation maximale des ressources en main-d'œuvre. Dans la plupart des cas, les motifs économiques invoqués pour "justifier" la politique d'opposition au recrutement des femmes aux fins des postes de direction ne sont pas étayés par des preuves. Ainsi, les industriels indiquent qu'en recrutant des diplômés des universités ils investissent de l'argent dans l'intention de les préparer à une carrière à long terme; leur investissement ne se justifierait d'aucune autre façon. Les femmes, disent-ils, ne leur permettent pas de faire de bons investissements à long terme étant donné qu'elles quitteront peut-être l'entreprise qui les emploie pour cause de mariage, de maternité, ou pour ces deux raisons.

Toutefois, le patronat n'a pas été en mesure de fournir des chiffres sur le roulement du personnel féminin de direction qui puissent attester le bien-fondé de l'argument; il n'a pas non plus réussi à fournir des données permettant de comparer ces chiffres aux chiffres correspondants concernant le jeune personnel de direction du sexe masculin. Il conviendrait de noter que, dans les premières années de leur carrière professionnelle, nombre de jeunes gens passent d'une entreprise à une autre pour obtenir des promotions.

Les industriels disent encore, pour "justifier" leur politique qui consiste à ne recruter que des diplômés du sexe masculin, aux postes de direction, que le taux d'absentéisme est beaucoup plus élevé chez les femmes que chez les hommes, ce qui impose à l'employeur une charge supplémentaire. On prétend souvent que les femmes sont frappées plus fréquemment par la maladie et qu'en outre, particulièrement dans le cas des femmes mariées, elles s'absentent souvent lorsqu'une personne de leur famille est souffrante. Mais là encore les industriels n'ont pas fourni de preuves statistiques à l'appui de leurs assertions, notamment en ce qui concerne les femmes occupant des postes de direction. L'absence relative des femmes occupant ces postes accroît évidemment la difficulté de mener les enquêtes nécessaires pour obtenir ces données.

Toutefois, certains renseignements statistiques valables, par rapport à cet argument, ont été récemment apportés par le président de la Commission

<sup>8</sup> "Statistique de l'enseignement — Estimation, 1969-1970", Bureau fédéral de la statistique (ministère de l'Industrie et du Commerce, août 1969), cat. n° 81-220F.

années 70 fournissent au Canada l'occasion de reviser ses politiques de main-d'œuvre en vue de s'assurer une croissance économique indispensable au bien-être et à la prospérité du pays.

Dans le domaine international également, les années 70 seront consacrées aux questions de main-d'œuvre. Le 50<sup>e</sup> anniversaire de l'Organisation internationale du Travail a été l'occasion du lancement du Programme mondial de l'emploi. Ce programme a été conçu pour faire de l'emploi un thème fondamental d'action, surtout dans les pays en voie de développement. Le directeur général de l'Organisation internationale du Travail a clairement affirmé en même temps que ce programme doit aussi tenir compte des pays industrialisés. À ce propos, il a fait la mise en garde suivante:

"La poursuite de la croissance économique passe avant tout par l'élévation de la productivité. Il s'agit donc d'utiliser au mieux la main-d'œuvre. . . ."

Plus près de nous, le Conseil économique du Canada ne cesse d'insister sur la nécessité d'augmenter la productivité. Le Conseil a accordé une importance considérable à la "nécessité d'utiliser pleinement la main-d'œuvre canadienne" et nous a mis en garde contre les répercussions du sous-emploi. Il est évident que dans un vaste pays comme le Canada, qui ne compte en tout qu'un peu plus de 20 millions d'habitants, il n'y a pas de place pour le gaspillage, soit du point de vue du nombre de personnes dans la population active, soit du point de vue de la qualité de la population active.

C'est devenu presque un cliché de dire qu'à défaut d'utiliser nos ressources humaines de façon à assurer la pleine exploitation des possibilités, tant sous l'angle de la quantité que sous celui de la qualité, nous privons la nation d'une productivité indispensable au maintien d'un niveau de vie élevé; nous nous mettons dans l'impossibilité d'assurer à tous les secteurs de notre population un niveau de vie indispensable à une existence agréable, niveau au-dessous duquel il ne faudrait laisser tomber personne.

En 1966, le gouvernement fédéral établissait un ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration "... pour assurer une répartition et une utilisation meilleures des ressources humaines du Canada." Dans une étude sur la main-d'œuvre hautement qualifiée entreprise par le nouveau ministère, il a été souligné que:

La main-d'œuvre hautement qualifiée . . . représente un secteur relativement important de la population active dont la contribution au PNB est proportionnellement forte, et, outre qu'elle constitue une ressource dont à accroître la valeur économique de toutes les ressources humaines.

Le terme de main-d'œuvre hautement qualifiée tel qu'il y est défini désigne les personnes dont le niveau d'instruction et de compétence est élevé. Il va de soi que, de même que les femmes qui représentent maintenant

<sup>5</sup> Programme mondial de l'emploi, Rapport du directeur général à la conférence internationale du travail, B.I.T., Genève 1969, p. 142.  
<sup>6</sup> W. R. Dymond et K. V. Pankhurst, "Studies of Highly Qualified Manpower in the Canadian Department of Manpower and Immigration."

<sup>7</sup> Ibid.

gnies d'assurance, des maisons de produits pharmaceutiques et chimiques, des manufactures de savons et de détergents ainsi que des banques. S'il y a un tiers des postes offerts à des diplômés masculins ou féminins, c'est peut-être dû au fait que certains organismes gouvernementaux y sont également inscrits; pour beaucoup de ceux-ci, une loi sur l'emploi dans la Fonction publique interdit la discrimination fondée sur le sexe.

Un grand nombre d'entreprises qui font du recrutement sont des filiales de sociétés américaines et leur propre organisation-mère ne prescrit pas aux Etats-Unis les mêmes conditions en matière de sexe puisque la loi de ce pays ne le permet pas. De fait, on ne trouve aucune condition restrictive de ce genre dans une brochure américaine intitulée "College Placement Annual"<sup>2</sup> (répertoire officiel des associations de placement régionales donnant des renseignements sur les postes offerts aux Etats-Unis et au Canada et utilisé également par les agents de placement des universités canadiennes). A ce propos, une partie distincte de cet annuaire énonce clairement les dispositions d'interdiction contenues dans la loi américaine sur les droits civils qui interdisent la discrimination fondée sur le sexe. Cependant, les filiales canadiennes ne sont pas soumises à de telles dispositions puisque, sauf au Québec et tout récemment en Colombie-Britannique, le Canada ne possède pas de telles lois. La politique gouvernementale au Canada sous ce rapport ne diffère cependant pas de celle des Etats-Unis. Dès 1964, le Canada avec l'assentiment des provinces a défini publiquement sa position en ratifiant une convention internationale de l'Organisation internationale du Travail concernant l'égalité de chances pour les femmes en matière d'emploi. Cette convention exige que les Etats Membres:

"s'engagent à formuler et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette matière."<sup>3</sup>

Le mot "discrimination" comprend toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur un certain nombre de facteurs dont le sexe.

Le Canada n'est pas le seul pays à n'avoir pas réussi à faire accepter pleinement ce principe qui est loin d'être appliqué dans un grand nombre de pays industrialisés. Dans son rapport à l'Organisation internationale du Travail, lors de la conférence tenue à Genève en juin 1969, le directeur général signalait que:

"Il importe aussi de garantir aux femmes, par rapport aux hommes, l'égalité de chances et de traitement, . . . c'est là un problème dont l'OIT devra se préoccuper."<sup>4</sup>

La question de la discrimination dans l'emploi revêt une importance particulière en ce moment puisqu'elle a une influence directe sur les politiques nationales et internationales en matière de main-d'oeuvre qui font l'objet d'études importantes. La fin de la présente décennie et le début prochain des

<sup>2</sup> "College Placement Annual 1970", The College Placement Council, Inc., Bethlehem (Penn.); 1969.  
<sup>3</sup> Convention 111, discrimination (emploi et profession), 1956.  
<sup>4</sup> Programme mondial de l'emploi, Rapport du directeur général à la conférence internationale du travail, B.I.T., Genève 1969.



# LES POLITIQUES CONCERNANT LA MAIN-D'OEUVRE HAUTEMENT QUALIFIÉE ET LA DIPLÔMÉE CANADIENNE: LA DISCRIMINATION MAIS À QUEL PRIX!

Savez-vous que les femmes qui recevront leur diplôme d'un grand nombre de nos universités en 1970 n'auront pas l'occasion, même par l'entremise des services de placement de leur propre université, de rencontrer bon nombre de représentants de certaines des entreprises canadiennes les plus importantes qui recruteront des candidats pour remplir éventuellement des postes administratifs? Si votre fils termine ses études, on l'aidera à présenter son curriculum vitae, par exemple pour les 3,268 postes offerts aux diplômés des universités dans "Choisissez votre carrière — pour diplômés universitaires" (manuel offert gratuitement aux diplômés des universités grâce à la coopération d'entreprises canadiennes de tout le pays). Par contre, si c'est votre fille qui termine ses études, on l'aidera à présenter son curriculum vitae pour seulement 1,244 de ces postes; les autres ne sont offerts qu'aux hommes.

La femme diplômée, dont les connaissances sont au moins égales à celles de ses confrères, se rendra compte que l'université même où elle a reçu sa formation et qui, très souvent, bénéficie de certains octrois gouvernementaux, administre un service de placement ou dirige les intérêts vers un service de placement et collabore avec l'industrie pour appliquer les conditions restrictives en matière de sexe prescrites par les sociétés qui font du recrutement.

La liste des sociétés énumérées dans "Choisissez votre carrière" correspond à un bottin du monde des affaires du Canada. Il s'y trouve des compa-

<sup>13</sup> Z. Y. Hershtlag: *Economia Internazionale*, fév. 1960, vol. XIII, n° 1.

<sup>12</sup> Thomas F. Dernburg, Duncan M. McDougall, *Macro-Economics*, 1960, révisé 1963, pages 34 et 35.

entre les travaux ménagers qu'on peut qualifier "d'économiques" et ceux qui découlent de l'activité générale de la vie courante<sup>12</sup>. Bien entendu, ces derniers ne seraient pas inclus dans la formule.

Il est intéressant de noter que la plupart des économistes qui ont établi des chiffres estimatifs au sujet de la valeur des travaux ménagers non rémunérés se sont déclarés en faveur de l'exclusion de ces derniers du calcul des services<sup>13</sup> en raison d'obstacles d'ordre pratique. Pourtant, il est difficile de comprendre la raison pour laquelle, de nos jours, alors que l'outillage statistique jadis inconnu est à notre portée, on n'a pas trouvé moyen de surmonter les problèmes inhérents à la recherche d'une solution. Les scientifiques et les technologues n'ont pas l'habitude de mettre de côté un problème, simplement à cause d'une difficulté qui peut être résolue. On trouve des moyens qui permettent même de marcher sur la lune. Les spécialistes en sciences sociales devraient également être capables de surmonter ces obstacles.

Le temps est peut-être venu où celles qui accomplissent les travaux devraient exercer une pression sur les spécialistes en sciences sociales pour faire en sorte que les services fournis de bonne foi, même s'ils ne sont pas rémunérés, ne soient plus mis de côté comme étant sans valeur en termes de dollars. Les maîtresses de maison qui assurent ces services sont demeurées trop longtemps des "servantes silencieuses". Elles devraient se donner une valeur à elles-mêmes et devraient insister pour qu'une valeur soit attribuée aux travaux ménagers non rémunérés qu'elles exécutent. Ce faisant, elles obtiendront de la société une nouvelle attitude à l'égard de leurs services et, en même temps, donneront un sens à la mesure de tous les services qui sont reflétés dans la comptabilité nationale.

emplois rémunérateurs. Il a également attiré l'attention sur un autre paradoxe lorsqu'il a mentionné qu'à chaque naissance d'un enfant, quelqu'un doit faire une grande quantité de travail supplémentaire.

En dépit de tous ces facteurs et de l'ampleur des services non rémunérés qui sont fournis, il a souligné que, malgré tout, "le public en général et les économistes traditionnels oublient l'existence même de ce volume de travail formidable".

Au cours des quelques dernières années, un certain nombre d'économistes ont exprimé des opinions semblables, dont la suivante est un exemple:

"Il est clairement arbitraire de n'inclure dans le produit national que les travaux faits à la maison par des travailleurs embauchés, sans tenir compte des mêmes travaux exécutés par les membres de la famille. . . . C'est une cause de déviation sérieuse dans l'indication du produit national que de ne pas reconnaître la valeur de ces services produits. . . .

"... les maîtresses de maison envahissent de plus en plus le marché du travail en qualité d'employées touchant un revenu en espèces. Ainsi le fait de ne pas inclure la valeur des travaux exécutés au foyer par les membres de la famille: 1° non seulement sous-évalue le produit national ainsi que le revenu national; 2° donne une fausse impression de la proportion du rendement total provenant du secteur des affaires, mais aussi, 3° il fausse sérieusement toutes les mesures de la tendance à long terme du produit national. . . ."<sup>10</sup>

Les raisons profondes de l'exclusion des travaux ménagers non rémunérés méritent d'être examinées étant donné les problèmes et les difficultés reconnus qui doivent être surmontés afin de donner une signification à leur inclusion dans le calcul de la valeur de tous les services. La difficulté majeure semble être celle de mesurer le volume de production. Il y a des difficultés relatives aux conditions dans lesquelles de tels services sont fournis; il y a aussi la reconnaissance des facteurs qui influent sur le montant du revenu représenté par ces services. Néanmoins, il a été mentionné<sup>11</sup> que le fait de ne pas tenir compte de ces services non rémunérés "changeraient le sens du niveau de vie dans la mesure où il peut être interprété par rapport aux gains réels".

On ne connaît pas le volume exact de tous les travaux ménagers non rémunérés au Canada et aucun effort n'a été tenté pour en faire une évaluation logique. Toutefois, là où l'on a fait des calculs, ils indiquaient que la valeur des travaux domestiques non rémunérés, considérés en fonction de la production pour le marché, représente un pourcentage *considérable* du revenu national. Il est probable que si une telle évaluation était faite à partir d'un chiffre purement arbitraire inférieur à celui de la valeur comparable du marché, ces travaux représenteraient quand même un pourcentage élevé du revenu national.

Il est évident que toute méthode de ce genre établie pour attribuer une valeur aux travaux domestiques des maîtresses de maison aux fins de la comptabilité nationale devrait comporter une ligne de démarcation claire

<sup>10</sup> Gaden Ackley, *Macroeconomic Theory*, pages 55 et 56, 1961.

<sup>11</sup> Report on International Definitions and Measurement of Standards and Levels of Living, ONU 1954, pages 21 et 22.

qui avait travaillé dans la fabrique de munitions est retournée chez elle où elle a dû exécuter le genre de travaux ménagers qu'elle exécutait auparavant moyennant rémunération.

A compter de ce moment, au lieu d'avoir une femme exécutant des travaux domestiques, comme c'était le cas avant la guerre, il y en avait deux. Et le revenu national en a été diminué. Le volume global des services, bien qu'il eût augmenté par rapport à la situation d'avant-guerre, se traduisait par une réduction des services dans le produit national<sup>16</sup>.

Pour l'année 1929, une appréciation de la valeur attribuée aux travaux ménagers des maîtresses de maison a été préparée pour les Etats-Unis par un autre économiste réputé<sup>17</sup>. En attribuant un équivalent approximatif en dollars pour ces services, il en a établi la valeur à 23 milliards de dollars, soit un peu plus du quart de tout le revenu national des Etats-Unis pour cette année-là. Tout en signalant les difficultés inhérentes à la détermination des activités productives des maîtresses de maison de la même façon que les autres activités économiques, il s'est dit d'avis qu'il fallait en tenir compte dans toute tentative d'indiquer le produit net du système social.

Au cours des années 30, un autre effort important a été tenté pour trouver quelque méthode acceptable qui permette d'inclure ces services dans la comptabilité nationale. Cette tentative fut l'oeuvre d'une équipe suédoise dont les travaux<sup>18</sup> proposaient deux appréciations : d'abord une appréciation de la valeur des travaux ménagers exécutés par des domestiques rémunérés, y compris le travail agricole ; la seconde consistait en une évaluation des travaux domestiques des épouses et de leurs filles dans les foyers. Le groupe suédois a proposé d'accorder une valeur au travail domestique des épouses et de leurs filles selon les salaires versés aux servantes. Malheureusement, les enquêteurs n'ont pas été satisfaits des résultats de l'appréciation.

Très récemment, un économiste britannique a estimé<sup>19</sup> que, si l'on se fonde sur la production aux fins du marché, la valeur des services ménagers non rémunérés dans les sociétés industrialisées représente 44 p. 100 du produit national. (Si les chiffres estimatifs de l'économiste en question sont valables, la valeur de ces services en notre pays, en 1968, alors que le produit national brut atteignait 67.4 milliards de dollars, se serait établie à environ 27 milliards de dollars.)

En 1958, il a exposé une méthode par laquelle une valeur peut être attribuée aux travaux ménagers. Il a fait remarquer que, grâce à de meilleurs appareils ménagers, l'efficacité dans les travaux domestiques s'est accrue et que conséquemment, la productivité s'est grandement améliorée ; les mêmes services sont maintenant fournis par un moins grand nombre de maîtresses de maison à mesure que s'accroît le nombre des femmes qui acceptent des

<sup>16</sup> A. L. Bowley, *The Definition of National Income*, Vol. XXXII, mars 1922, page 3.

<sup>17</sup> Le professeur S. Kuznets, *National Income and its Composition*, New York 1919-1938, 1941, pages 431-432.

<sup>18</sup> E. Lindahl, E. Dahlgren, Karin Kock, *National Income of Sweden, 1861-1930*, 1937, Partie II, *The Economics of Housework*, Bulletin of the Oxford Institute of Statistics, vol. 20, no 2, mai 1958.



Il est vrai que les économistes étudient depuis des années le problème de l'inclusion dans le produit national brut de la valeur des services domestiques non rémunérés. La façon classique et acceptée d'aborder le problème a été clairement exposée par un autre professeur d'économie politique à Cambridge<sup>3</sup>. Ce dernier, en discutant le calcul du produit national, disait que la valeur des services que les gens se rendent à eux-mêmes et à leurs familles devrait être exclue de ce calcul. Au nombre de ces services, bien entendu, se trouvaient les travaux ménagers non rémunérés.

Toutefois, cet économiste réputé ne faisait pas seulement allusion aux services domestiques. Il y en avait d'autres, d'une nature semblable, qui avaient trait aux articles non commercialisés. Dans ces cas, il fut convenu à une date ultérieure qu'il faudrait faire des concessions; car, bien qu'il fût impossible d'appliquer littéralement la mesure monétaire, on ne pouvait passer sous silence la valeur de la production. Ainsi, on a fait des concessions dans le cas des travailleurs agricoles qui, ayant produit des denrées agricoles, ont consommé ces denrées à domicile sans les mettre sur le marché; on a fait des exceptions semblables pour les propriétaires d'immeubles qui occupaient eux-mêmes certains de leurs logements.

Dans ces cas, les économistes admettent qu'il est possible de donner aux services domestiques des maîtresses de maison.

Même avant le début du siècle, quelques statisticiens de la Scandinavie s'étaient montrés en désaccord avec le principe de l'exclusion de tous les articles non commercialisés; la Norvège et le Danemark ont tenté d'inclure dans le calcul national une valeur attribuée aux travaux ménagers non rémunérés, mais il semble qu'ils n'aient pas persisté dans cette tentative<sup>4</sup>.

C'est à la suite de la Première Guerre mondiale qu'on a repris l'étude de la question d'exclure du chapitre des services la valeur des travaux ménagers non rémunérés. Au cours de la guerre, les femmes qui avaient fourni des services domestiques rémunérés ont abandonné ce genre de travail pour aller travailler dans les fabriques de munitions. Les travaux ménagers qui, jusque-là, avaient été accomplis par les domestiques, sont passés à la maîtresse de maison; celle-ci jusqu'alors n'avait pas fait ces travaux particuliers dans sa propre maison. En ce qui avait trait au revenu national, ce changement n'avait pas de conséquences graves sauf, peut-être, qu'il signifiait des taux de salaire un peu plus élevés. Toutefois, après la guerre, l'ancienne domestique

<sup>3</sup> A. Marshall, *Principles of Economics*, 1930.

<sup>4</sup> Bureau fédéral de la statistique *National Accounts, Income and Expenditure 1926-1956*, page 106, 1962.

<sup>5</sup> Colin Clark, *The Economics of Housework*, Bulletin of the Oxford Institute of Statistics, vol. 20, no 2, mai 1958.

# LES MAÎTRESSES DE MAISON: LES MÉCONNUES DANS NOTRE SYSTÈME ÉCONOMIQUE

Depuis que l'on a commencé à mesurer la valeur de tous les biens et services en termes d'argent, les économistes et les statisticiens n'ont jamais tenu compte dans leurs calculs de la valeur des travaux ménagers exécutés par les maîtresses de maison. De fait, cela veut dire qu'on attache aux services d'une ménagère rémunérée une valeur en dollars qui se reflète dans le revenu national, alors que les mêmes services rendus sans rémunération par la maîtresse de maison n'entrent pas en ligne de compte dans le calcul du produit national.

Cet état de choses paradoxal fait l'objet d'un célèbre exemple<sup>1</sup> d'un économiste britannique qui a été professeur d'économie politique à Cambridge pendant plusieurs années; d'autres économistes citent souvent cet exemple classique pour illustrer cette situation inconcevable.

Si un certain nombre d'hommes célibataires, qui emploient des ménagères de la façon habituelle, c'est-à-dire en échangeant des services contre de l'argent, décidaient d'épouser ces ménagères, le revenu national s'en trouverait diminué. En devenant maîtresses de maison, et sans tenir compte des services supplémentaires qu'elle pourrait avoir à rendre en se mariant, la ménagère continuerait évidemment d'exécuter les mêmes travaux qu'elle exécutait antérieurement en sa qualité de ménagère. En d'autres mots, les services continueraient mais leur valeur monétaire disparaîtrait.

Une autre hypothèse, de publication plus récente, serait que des maîtresses de maison aillent faire la cuisine les unes chez les autres moyennant une rémunération pour leur travail, ce qui aurait comme conséquence d'augmenter considérablement le produit national brut<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> A. C. Pigou, *The Economics of Welfare*, 1946.

<sup>2</sup> et 35.

<sup>2</sup> Thomas F. Dernburg, Duncan M. McDougall, *Macro-Economics*, 1960, révisé 1963, pages 34

Dans le domaine de l'emploi, bien que dans son propre intérêt la société, dans son ensemble, doive veiller à ce que la femme qui travaille soit employée de façon appropriée et selon ses compétences réelles, la femme elle-même a également un rôle à jouer. La facilité avec laquelle trop de femmes acceptent encore des tâches d'un niveau très inférieur à celui qu'elles sont en mesure d'atteindre ne fera jamais progresser la société vers l'objectif de la pleine utilisation de toutes les aptitudes latentes.

Il restera toujours, pour la femme, à relever le défi que lui lancent les préjugés traditionnels qu'il faudra encore bien des générations pour extirper complètement. Dans cette lutte, la meilleure arme de la femme sera sans conteste sa compétence. Car c'est par une manifestation évidente d'un haut degré de compétence que pourront éventuellement être désarmés ceux qui entretiennent encore des préjugés datant d'époques révolues. Les femmes devraient donc s'armer de connaissances, d'aptitudes, et, par-dessus tout, de ce sens de l'humour qui, mieux que toute autre chose, peut faire brèche dans le mur de l'intolérance.

Le facteur nouveau dans le rôle de la femme est que, plus que jamais auparavant, la femme est en mesure de choisir elle-même ce qu'elle fera dans l'avenir. Dans la société qui commence seulement à prendre forme à l'heure actuelle, elle peut donner toute sa mesure et de ce fait enrichir le milieu dans lequel elle vit, en acquérant des connaissances et des aptitudes, en devenant une épouse et une mère, en s'engageant dans une carrière, non pas une seule fois mais au moins deux, pendant les années économiquement productives de sa vie; ou encore, elle peut choisir de combiner ces rôles. La nouvelle société pourra lui permettre de faire son choix librement, en tenant compte de sa situation de famille, de ses possibilités personnelles et du bien-être de la collectivité en général.

Peut-être que, pour la première fois dans l'histoire, la société n'aura pour la femme, dans son nouveau rôle, ni dédain ni vénération, mais elle l'acceptera comme l'égal de l'homme. Ceci exigera une action positive de la part de la femme elle-même. Politiquement, elle doit accepter dans leur totalité ses responsabilités de citoyenne; pour cela, il faut non seulement qu'elle exerce le droit de vote dont elle jouit depuis une cinquantaine d'années, mais encore qu'elle participe activement à la vie politique de la collectivité. Il est évident que cette participation devra s'ajuster dans le cadre d'autres responsabilités. Mais si la femme continue de rester absente des enceintes où s'élaborent les lois au niveau des diverses assemblées législatives, on peut s'attendre à ce que persiste une pénurie des lois seules capables de lui assurer la participation à part entière aux affaires humaines qu'elle cherche à obtenir. Dans le domaine de l'éducation, la femme doit également participer plus pleinement aux avantages qui se présentent, afin d'acquérir un plus haut niveau d'instruction et d'élargir le champ de ses aptitudes. Les annales universitaires de ces dernières années ont déjà amplement démontré toutes les possibilités latentes de la femme. Mais seule la femme elle-même pourra faire en sorte que son instruction soit à la hauteur des possibilités qu'elle porte en elle.

## Sommaire

On faciliterait grandement les programmes constructifs à l'intention des femmes bénéficiant de l'assistance publique en instituant des services de garde-rie pour les enfants en bas âge. L'utilité d'une participation gouvernementale à des programmes de ce genre a été démontrée avec succès au cours de la dernière guerre. Par des mesures législatives d'urgence justifiées par l'état de guerre, le gouvernement fédéral avait alors pris l'initiative d'un programme auquel coopéraient les provinces, mais qui a malheureusement pris fin lorsque la paix fut conclue. Toutefois, les structures qui avaient été mises en place à l'époque pourraient utilement faire l'objet d'une nouvelle étude, en vue de les adapter aux conditions du temps et compte tenu des restrictions qui s'imposent pour des considérations de compétence.

Si l'on persiste dans cette voie, on s'exposera à voir naître dans ce pays un mouvement de protestation dirigé par des femmes, analogues à celui qui est en train de se répandre aux Etats-Unis.

On faciliterait grandement les programmes constructifs à l'intention des femmes bénéficiant de l'assistance publique en instituant des services de garde-rie pour les enfants en bas âge. L'utilité d'une participation gouvernementale à des programmes de ce genre a été démontrée avec succès au cours de la dernière guerre. Par des mesures législatives d'urgence justifiées par l'état de guerre, le gouvernement fédéral avait alors pris l'initiative d'un programme auquel coopéraient les provinces, mais qui a malheureusement pris fin lorsque la paix fut conclue. Toutefois, les structures qui avaient été mises en place à l'époque pourraient utilement faire l'objet d'une nouvelle étude, en vue de les adapter aux conditions du temps et compte tenu des restrictions qui s'imposent pour des considérations de compétence.



Lorsque le domaine du bien-être social commença à s'organiser sur le plan professionnel, les femmes prirent la tête du mouvement et c'est un fait que les professionnels (hommes) ne sont venus se joindre à elles qu'au cours des dernières décennies, lorsque les salaires payés aux travailleurs sociaux professionnels ont commencé à augmenter.

En dépit de la prédominance des femmes dans le domaine du bien-être social, on a donc pu sans trop de surprise relever dans une étude récemment consacrée à la femme dans la Fonction publique<sup>11</sup> un commentaire disant que l'absence des femmes parmi les agents du bien-être dans la Fonction publique peut ou non être liée à la pénurie de femmes possédant la formation nécessaire. L'auteur de ce texte donne à entendre que dans certains cas, le fait qu'un emploi exige des déplacements entre le bureau central et des bureaux secondaires est peut-être un facteur restrictif. Quoi qu'il en soit, on est frappé par l'absence de femmes dans les rangs élevés de la Fonction publique, et ce phénomène est particulièrement notable dans les services sociaux, domaine où la femme a pendant si longtemps excellé.

Les femmes sont cependant en train de jouer un nouveau rôle dans le domaine du bien-être social, particulièrement aux États-Unis, à l'heure actuelle. Ce rôle est associé à un nouveau mouvement qui a pris naissance parmi les bénéficiaires des services de bien-être social, et dont le noyau est constitué par une Ligue des bénéficiaires des mesures de bien-être, un mouvement de protestation contre les méthodes par lesquelles l'assistance publique est dispensée.

Les travailleurs sociaux du Canada avaient tort de penser que les femmes de ce pays qui bénéficient de mesures de bien-être social ne pourraient pas un jour jouer un rôle similaire, étant donné que bon nombre des méthodes qu'utilisent certaines (et certaines seulement) de nos agences oublient elles aussi, fréquemment, la dignité des femmes assistées.

Les premières lois provinciales instituant des allocations aux mères de famille ont vu le jour pendant et après la Première Guerre mondiale, et ce sont les provinces de l'Ouest qui ont pris les devants; la plupart de ces lois ont récemment été amalgamées avec la législation générale en matière de bien-être social. Les lois en faveur des femmes abandonnées sont déjà assez anciennes, elles aussi, étant donné que le principe général de la responsabilité familiale est profondément enraciné au Canada, en fait comme en droit.

Grâce à ces lois il a été possible d'accorder des allocations aux mères abandonnées et, en même temps, d'essayer d'appréhender le mari qui, en désertant le foyer conjugal, a cessé de s'acquitter de son obligation de subvenir aux besoins de sa famille.

Malheureusement, il faut reconnaître qu'en appliquant ces lois, de nombreuses agences locales ont fait preuve de peu de souci de la dignité de la femme, et l'ont obligée dans bien des cas à satisfaire à des exigences que l'on peut considérer comme discutables sur le plan moral. Par exemple, il ne devrait plus être toléré que l'on exige de la femme qu'elle dépose une plainte

<sup>11</sup> Judek, Stanislaw, "Les femmes dans l'administration fédérale — Les emplois qu'elles occupent et l'utilisation de leurs compétences", p. 38.

Le rôle des femmes dans le domaine du bien-être social est connu depuis toujours. À presque toutes les époques, on a estimé qu'il convenait que les femmes fassent "des bonnes oeuvres"; de nos jours, les bénévoles continuent à jouer un rôle important dans une grande variété d'oeuvres de bienfaisance.

## Le monde du bien-être social

En plus de l'enseignement universitaire, il existe évidemment un grand besoin de services élargis d'orientation à l'intention des femmes, pour faire en sorte qu'elles acquièrent les aptitudes qui sont essentielles à notre économie, et que soit évité à l'avenir le placement, dans des postes n'exigeant aucune spécialisation, de femmes visiblement douées pour des tâches spécialisées.

Certaines universités canadiennes commencent à se rendre compte de l'évolution qui se dessine, et à restructurer leurs cours de façon à faciliter la présence de femmes mariées dont les charges de famille sont compatibles avec des études à temps partiel. L'École de service social et la faculté d'éducation de l'Université du Manitoba, ont déjà pris des mesures dans ce sens. Il faudrait inciter d'autres universités à suivre le mouvement.

Inciter d'autres universités à suivre le mouvement. Il faudrait inciter d'autres universités à suivre le mouvement. Il faudrait inciter d'autres universités à suivre le mouvement.

Mais le défi réel dans le domaine de l'enseignement est celui qui est lancé aux femmes elles-mêmes. Les femmes ne seront acceptées dans la société au même titre que les hommes que lorsqu'elles auront acquis toute la compétence et toutes les connaissances voulues. Elles doivent viser l'enseignement supérieur à un plus haut niveau; la situation à cet égard doit absolument être améliorée.

On a également prétendu que les services d'orientation qu'assurent les universités ont tendance à dissuader les femmes de s'engager dans des carrières considérées comme étant traditionnellement des carrières d'hommes, le génie, par exemple. Et selon toute apparence les universités n'ont absolument rien fait pour dissuader les entreprises industrielles qui viennent recruter leur futur personnel sur le campus d'établir une classification des tâches professionnelles en fonction du sexe. L'Université Carleton à Ottawa, par exemple, dans le programme de recrutement qu'elle vient de publier pour 1968-69, fait mention de 107 visites de représentants de diverses entreprises industrielles au Canada. Parmi ces 107 visites, 26 concernaient des postes pour lesquels les entretiens se sont limités à des étudiants de sexe masculin.

On a également prétendu que les services d'orientation qu'assurent les universités ont tendance à dissuader les femmes de s'engager dans des carrières considérées comme étant traditionnellement des carrières d'hommes, le génie, par exemple. Et selon toute apparence les universités n'ont absolument rien fait pour dissuader les entreprises industrielles qui viennent recruter leur futur personnel sur le campus d'établir une classification des tâches professionnelles en fonction du sexe. L'Université Carleton à Ottawa, par exemple, dans le programme de recrutement qu'elle vient de publier pour 1968-69, fait mention de 107 visites de représentants de diverses entreprises industrielles au Canada. Parmi ces 107 visites, 26 concernaient des postes pour lesquels les entretiens se sont limités à des étudiants de sexe masculin.

On a également prétendu que les services d'orientation qu'assurent les universités ont tendance à dissuader les femmes de s'engager dans des carrières considérées comme étant traditionnellement des carrières d'hommes, le génie, par exemple. Et selon toute apparence les universités n'ont absolument rien fait pour dissuader les entreprises industrielles qui viennent recruter leur futur personnel sur le campus d'établir une classification des tâches professionnelles en fonction du sexe. L'Université Carleton à Ottawa, par exemple, dans le programme de recrutement qu'elle vient de publier pour 1968-69, fait mention de 107 visites de représentants de diverses entreprises industrielles au Canada. Parmi ces 107 visites, 26 concernaient des postes pour lesquels les entretiens se sont limités à des étudiants de sexe masculin.

<sup>9</sup> Enquête sur l'enseignement supérieur, BFS.

<sup>8</sup> *Montreal Gazette*, le 22 octobre 1964.

<sup>7</sup> *Montreal Gazette*, le 22 juillet 1965.

Il semble que l'on n'ait publié que peu de données concernant le nombre des femmes occupant des postes universitaires au Canada. Des données statistiques recueillies récemment par un groupe de femmes diplômées des

moins de 10 p. 100 des diplômés. Il tombe considérablement au niveau du doctorat, où les femmes représentent des femmes; et plus d'un cinquième au niveau du M.A. Ce pourcentage d'un tiers des diplômés des universités canadiennes au niveau du B.A. étaient D'après des données assez limitées<sup>9</sup>, il semblerait qu'en 1966-67, plus

par cette convention ne fut cependant créée qu'en octobre 1968. d'enseignement. Une Commission chargée de régler les différends provoqués mesure était d'assurer l'égalité de traitement et les mêmes avantages en matière gnement, lesquelles sont entrées en vigueur en mai 1962. Le but de cette-vention et une recommandation interdisant la discrimination dans l'ensei-nationale. En 1960, la Conférence générale de l'UNESCO a adopté une con-constitue, même dans la décennie actuelle, un sujet de préoccupation inter-

La discrimination à l'égard des femmes dans le domaine de l'enseignement Britannique. Telle était la situation au Canada, jusqu'à il y a cinquante ans. à l'Université McGill qui, à l'époque, était affiliée à l'Université de la Colombie-succès et qui désiraient obtenir un grade allaient souvent terminer leurs études es arts de deux ans pour les femmes; celles qui terminaient ce cours avec prévision d'un grade. L'Université de la Colombie-Britannique avait un cours seules universités canadiennes à accepter l'inscription de femmes à des cours en université, Queen's et l'Université de Toronto étaient à cette époque les trois femmes ayant obtenu un diplôme de l'Université McGill à Montréal. Cette à Sackville dans le Nouveau-Brunswick<sup>7</sup>. En 1919<sup>8</sup> il n'y avait encore que 25 Grace A. Lockhart, qui fut diplômée en 1875 de l'Université Mount Allison, première femme à avoir obtenu un B.A. au Canada ait été une certaine Mlle que l'on refusait aux femmes, pour des raisons de sexe. Il semble que la ment supérieur est également celle d'une lutte pour obtenir des avantages

## Le monde de l'enseignement

En ce qui concerne les prestations de maternité, il ne devrait pas en régimes publics de paiement anticipé. Cependant, la question se pose à propos d'autres lois protectrices. Le temps n'est-il pas venu de faire entrer tous les travailleurs, — et non pas seulement les femmes, — dans le champ d'application de ces lois? Nous n'avons pas l'intention, pour l'instant, de trouver des réponses à ces questions; nous voulons simplement poser le problème dans l'intérêt de la justice pour tous.



par la loi fédérale établissant le Service national de placement, mais l'interdiction dans ce cas ne s'étendait pas à la discrimination fondée sur le sexe. Lorsque la plupart des assemblées législatives du Canada votèrent par la suite des lois interdisant la discrimination dans l'emploi, la plupart de ces lois demeurèrent également silencieuses sur la discrimination fondée sur le sexe. La province de Québec, où la loi interdit également ce type de discrimination, est la seule à avoir fait une exception à cet égard.

Le gouvernement fédéral a mis en pratique une politique de non-discrimination en ce qui concerne les employés de la Fonction publique. Le ministre du Travail indiquait récemment que le gouvernement avait l'intention de renforcer la loi interdisant la discrimination et de procéder à la révision des dispositions de la Loi sur les justes méthodes d'emploi. Il y a lieu de souligner, cependant, que la discrimination est une question de droits civils qui, selon notre Constitution, est du ressort des gouvernements provinciaux; la législation fédérale dans ce domaine ne peut donc protéger que les personnes employées dans des entreprises relevant de l'autorité du gouvernement fédéral.

En l'absence de toute législation dans des domaines comme ceux de la discrimination dans l'emploi, les syndicats se sont généralement efforcés d'assurer, par des conventions collectives, l'application de méthodes d'emploi équitables. Cependant, même dans les conventions conclues par les syndicats, certaines injustices ont, à l'occasion, pu se produire à cet égard. Par exemple, dans un jugement rendu par la Commission ontarienne des relations de travail dans l'industrie<sup>9</sup>, en juin 1968, une femme mariée occupant un emploi visé par une convention collective a été congédiée en vertu d'un article contenu dans ladite convention collective, et qui prévoyait ce renvoi parce que, étant mariée, elle est devenue enceinte. La Commission a constaté que si cette employée n'avait pas été visée par la convention collective, elle n'aurait pas fait l'objet de cette discrimination, étant donné qu'aucune restriction à cet égard ne s'appliquait aux employées non syndiquées de la même entreprise.

Il peut être intéressant de rappeler ici que même dans les lois actuelles, on peut relever certaines anomalies évidentes. Par exemple, une clause de la Loi des syndicats professionnels du Québec permet aux femmes mariées d'adhérer à un syndicat professionnel "sauf si son mari s'y oppose". Dans un autre cas, dans une Loi du Québec concernant l'enregistrement des gardes-malades, le terme "garde-malade" désigne toute personne du sexe féminin. . . . Dans ce cas-ci, ce sont les hommes qui pourraient pousser la clamour qui s'est jadis élevée dans ce pays pour définir la signification du terme "personne", mais cette fois-ci de façon à y inclure également le sexe masculin!

Avec les lois interdisant la discrimination fondée sur le sexe, un problème se pose en ce qui concerne les lois protégeant la femme. Si l'on veut que tous les citoyens soient égaux devant la loi, le même principe des responsabilités égales de l'employeur à l'égard de son employé, qu'il s'agisse d'un homme ou d'une femme, devrait également s'appliquer. La question qui se pose alors est de savoir si, du fait de lois protectrices, le fait d'employer une femme impose à l'employeur une charge financière supplémentaire.

<sup>9</sup> *Mme Mary Anne Wortley, plaignante, contre la Hiram Walker and Sons Limited, défenderesse.*

pour la protection de la femme au travail, bien que dans certains cas ces lois n'ont pas été mises en pratique. En Ontario, par exemple, la loi de 1964 sur la sécurité industrielle accorde le pouvoir d'édicter des règlements "concernant l'emploi de femmes enceintes dans les usines ou les ateliers"; aucun règlement de ce genre n'a été édicté jusqu'à ce jour. De même, des pouvoirs semblables conférés par une loi de l'Alberta adoptée en 1947 n'ont pas été utilisés. Des progrès considérables ont cependant été réalisés en ce qui a trait à la parité entre les salaires masculins et les salaires féminins.

Dès 1892, dans une étude intitulée "La condition de la main-d'oeuvre féminine dans l'Ontario", Jean Thompson Scott, B.A. (présentée comme "une femme diplômée") décrivait dans une série d'articles intitulée "Etudes de sciences politiques de l'Université de Toronto", les lois de l'Ontario et les conditions d'emploi à cette époque. Elle attirait particulièrement l'attention sur les taux de salaire différents accordés aux femmes, et s'indignait de ce que les femmes étaient utilisées comme "une source de main-d'oeuvre à bon marché". Elle affirmait que les femmes devraient exiger une rémunération égale lorsqu'elles remplissaient des emplois pour lesquels les hommes touchaient des salaires plus élevés. En ce qui concerne les syndicats féminins, elle soulignait qu'il n'existe pas "parmi les femmes au travail, cet esprit de classe nécessaire pour promouvoir l'organisation syndicale."

En juillet 1918, au cours de la Première Guerre mondiale, alors que les femmes avaient commencé à jouer un rôle essentiel dans les industries travaillant directement ou indirectement pour la production de guerre, le gouvernement a édicté un décret du Conseil qui contenait une directive à l'effet "qu'il doit y avoir parité de salaire dans le cas des femmes qui accomplissent des tâches normalement exécutées par les hommes . . ." Il ne semble cependant pas que ce principe ait été maintenu au-delà de cette période, et ce n'est qu'au cours de la Seconde Guerre mondiale, en 1942, que le gouvernement a édicté un autre décret du Conseil enjoignant au Conseil national du travail en temps de guerre d'adopter, comme politique, le paiement de taux de salaire de base "en se fondant sur les qualités professionnelles et non pas en prenant en considération des travailleurs particuliers d'une catégorie donnée".

Mais, une fois de plus, cette pratique a disparu après la guerre. Des efforts ont été faits, tant sur le plan national que sur le plan international, pour appliquer le principe du salaire égal à travail égal, que l'emploi en question soit occupé par un homme ou par une femme. Une convention internationale de l'OIT dans ce domaine a vu le jour en 1951, et la plupart des assemblées législatives au Canada, tant fédérale que provinciales, ont voté des lois en vue de réaliser cet objectif.

Mais le but que se proposent ces lois n'a pas encore été atteint. En dépit des lois, de la justice du principe, les syndicats eux-mêmes passent souvent outre à cette exigence légale lors de l'établissement des conventions collectives. En 1964, le Canada a ratifié une convention internationale de l'OIT qui interdit la discrimination dans l'emploi et les professions pour des raisons de race, de couleur, de sexe, de religion, d'opinion politique, d'origine nationale ou sociale. Il y a eu lieu de noter que la discrimination était déjà interdite

L'histoire de la législation pour les femmes travaillant dans les entreprises industrielles et non industrielles remonte aux dernières années du 19<sup>e</sup> siècle. Dans leur forme initiale, les dispositions en ce domaine étaient généralement incorporées dans les lois des fabriques. C'est dans l'Ontario qu'a paru pour la première fois, en 1884, une loi provinciale de ce type, et d'autres provinces allaient bientôt suivre. Elle traitait de la durée du travail pour les femmes et pour les enfants, et contenait également certaines clauses particulières concernant les conditions de travail dans les établissements industriels. C'était également l'époque où régnait encore, dans le domaine de l'emploi, un genre de discrimination qui, de nos jours, serait non seulement inadmissible, mais encore illégal.

On trouve par exemple en Saskatchewan une loi de 1912 intitulée "Emploi des femmes par les Chinois", qui interdisait à "tout Chinois" d'employer une jeune fille ou une femme blanches. De même, il y a eu au Manitoba une loi de 1913 interdisant l'emploi, à quelque titre que ce soit, de toute femme ou jeune fille blanches dans un restaurant, une buanderie ou autre local commercial "dont le propriétaire, le gérant ou le directeur est un Japonais, un Chinois, ou tout autre Oriental".

La loi de l'Ontario sur les fabriques, adoptée en 1914, renfermait une disposition semblable, de même que la loi municipale de 1919, en Colombie-Britannique, sauf que dans ce dernier cas il était interdit à la fois d'employer une femme blanche et de lui permettre de demeurer dans un lieu tenu ou dirigé par toute personne d'origine chinoise.

Après la Première Guerre mondiale, des initiatives ont été prises en matière de législation concernant le salaire minimum mais, dans l'ensemble, la protection accordée par la loi aux femmes au travail était très restreinte. Dans le domaine international, la création de l'Organisation internationale du Travail, au lendemain de la Première Guerre mondiale, a eu pour résultat l'adoption d'un nombre considérable de conventions internationales fixant des normes dans des domaines tels que la protection de la maternité, la durée du travail, le travail de nuit, le travail souterrain et la sécurité. A l'exception de la Colombie-Britannique, qui a adopté en 1921 une loi sur la protection de la maternité, les provinces n'entreprirent aucune action législative et ne firent aucun effort pour respecter les normes fixées par les conventions internationales.

Du fait de problèmes constitutionnels résultant du partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, problèmes qui n'ont été tranchés que partiellement par des jugements de la Cour Suprême du Canada et du Comité judiciaire du Conseil Privé au cours des années 30, le Canada n'a ratifié que très peu de conventions internationales. Cependant, grâce à une meilleure coopération entre les gouvernements fédéral et provinciaux au cours des récentes années, le Canada a pu agir de façon plus positive à cet égard.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, on a également enregistré certains progrès dans les mesures législatives prises par les gouvernements



Il existe de bonnes raisons de croire que lorsqu'elles retournent sur le marché du travail, les femmes acceptent des emplois pour lesquels elles ne mettent pas à profit toutes leurs capacités, ce qui donne lieu à un sous-emploi considérable. Ce gaspillage de potentiel en main-d'œuvre est un luxe que l'économie canadienne ne peut se permettre. Dans un pays qui ne compte qu'une vingtaine de millions d'habitants, il n'y a pas de place pour la sous-utilisation des aptitudes et des connaissances.

À l'heure actuelle, on compte près de 2½ millions de femmes dans la population active; plus de la moitié d'entre elles sont mariées. La question de savoir si, pour des raisons d'ordre moral, il convient ou ne convient pas que des femmes mariées et mères de famille travaillent, ne se pose déjà plus dans la pratique. En effet, priver la main-d'œuvre du pays de cet élément essentiel serait paralyser toute notre économie. Si cette situation comporte des problèmes d'ordre moral, on ne pourra les résoudre qu'en cherchant la façon et les moyens d'assurer aux enfants de ces femmes les soins dont ils ont besoin. C'est là, à n'en pas douter, un problème moral, et pas seulement pour les femmes; c'est un problème moral qui concerne toute la société, un problème moral dont doivent se préoccuper tous les secteurs de la société, syndicats, employeurs, travailleurs et gouvernements.

Généralement, les mères d'enfants en bas âge, qui cherchent du travail à l'extérieur, le font parce qu'elles y sont contraintes pour des raisons économiques. Il est évident qu'il existe un rapport direct entre le revenu du mari, s'il y a un mari dans le ménage, et le travail à l'extérieur d'une mère de famille. À notre époque d'abondance, les gens éprouvent souvent le besoin de s'assurer des revenus supplémentaires, en plus de ceux du chef de famille, afin de pouvoir se procurer toutes ces choses que l'on considère maintenant comme essentielles. De plus, il y a des milliers de familles qui n'ont que la mère pour gagner-pain.

Il existe aussi une seconde raison, moins générale cependant, qui pousse les femmes mariées ayant charge de famille à chercher un emploi à l'extérieur. Il s'agit généralement de femmes qui, ayant un niveau plus élevé d'instruction et éprouvant un besoin plus poussé de faire valoir leurs connaissances, éprouvent un sentiment de frustration et d'inutilité lorsque leurs activités se limitent aux corvées domestiques, qui grâce aux accessoires modernes, n'absorbent que très peu de leur temps. Leur participation à la vie économique du pays contribue non seulement à la productivité générale, mais encore à leur propre bien-être.

Quoi qu'il en soit, dans une société libre, c'est à la mère de famille seulement, et à son mari, qu'il appartient de décider s'il convient qu'elle cherche un emploi rémunéré à l'extérieur. Le problème ne commence à concerner la société elle-même que si, par suite d'une décision positive dans ce domaine, il est établi que les enfants sont négligés; et nous disons bien *établi*, et non pas seulement *supposé*.

Une solution possible ou partielle au problème de la mère dans les foyers à faible revenu peut être fournie par l'emploi à temps partiel.

<sup>5</sup> Osty, Sylvia, "The Female Worker in Canada" (La travailleuse au Canada), FBS, Ottawa 1968.

Dans son dernier rapport annuel, le Conseil économique du Canada note que près de 60 p. 100 de la population active du pays travaille maintenant dans les industries de service; la proportion des femmes dans ces occupations a accusé des augmentations extraordinaires. En même temps, on souligne que l'expérience acquise et le degré d'instruction de ce groupe était proportionnellement moins marquée que dans d'autres groupes de l'économie.

Il est évident que les femmes se marient et fondent un foyer à un âge moins avancé que jadis, et que leur période de reproduction prend fin plus tôt. Les statistiques disponibles indiquent que la femme mariée continue à travailler pendant quelque temps après son mariage et abandonne ensuite sa vie professionnelle pour ne la reprendre que dans l'âge mûr.

En 1901, les femmes ne représentaient encore qu'un peu plus de 14 p. 100 de la population active adulte; 60 ans plus tard, la proportion était de près de 30 p. 100 mais, tandis que la participation des femmes à la vie active de la nation n'a cessé de croître, les modalités de cette participation ont changé, et de façon presque radicale entre 1950 et 1960. Les données statistiques que l'on possède actuellement, et il faut dire qu'il existe encore peu de chose dans ce domaine, indiquent clairement que les femmes ont adopté ce que l'on a pu décrire comme "un cycle de vie active bi-phasé".

C'est dans le monde du travail, en dehors des limites du foyer, que se sont produites au cours des dernières années les modifications les plus importantes du rôle joué par la femme. Les femmes ont commencé à chercher des emplois rémunérés à l'époque de la révolution industrielle, dans les industries qui commençaient alors à se développer et où les conditions de travail étaient dures pour tous.

## Le monde du travail

### a) Les structures de l'emploi

Il y a lieu de noter également que jusqu'à ce jour le mariage constitue un empêchement à l'emploi normal dans la Fonction publique dans les provinces de la Nouvelle-Ecosse et de Terre-Neuve.

Les jeunes Canadiens apprendront sans doute stupéfaits, qu'il y a moins de 25 ans, une femme née au Canada qui épousait un non-Canadien perdait automatiquement sa nationalité canadienne du fait de son mariage, même si l'un et l'autre habitaient le Canada, et même si la femme en question n'avait jamais quitté le sol natal. Dans les réserves, la femme indienne qui épouse un Indien étranger à la réserve perd de la même façon ses droits de réserve du seul fait de son mariage.

La situation actuelle de l'Indienne du Canada dans les réserves est analogue à celle de toutes les femmes canadiennes avant 1946, date à laquelle toutes les autres femmes canadiennes se virent conférer leurs pleins droits de citoyenneté par la Loi canadienne sur la citoyenneté.

des signatures de femmes.

cessions territoriales faites par les Iroquois du gouvernement colonial portent

deux cent soixante-quatre! Au Sénat canadien, il y a cinq femmes sénateurs sur un total de cent deux. Les femmes sont à peine mieux représentées dans les législatures provinciales, le total national, c'est-à-dire pour toutes les provinces, étant de onze à l'heure actuelle.

On peut expliquer de bien des façons cette absence des femmes de l'arène politique. Il y a, pour commencer, l'immensité de notre pays. Il est évident qu'une femme ayant charge de famille ne peut pas s'attacher à sa circonscription pour aller vivre à des centaines ou même des milliers de milles dans la capitale canadienne, surtout à notre époque où le Parlement fédéral siège pratiquement toute l'année. Mais toutes les femmes n'ont pas d'aussi lourdes charges familiales.

Le fait que les principaux partis politiques aient jusqu'à ce jour maintenu des organisations politiques distinctes pour les hommes et pour les femmes reflète peut-être des attitudes profondément enracinées qui empêchent des femmes compétentes d'offrir spontanément leurs services. Une étude aux fins de déterminer pourquoi les femmes ont réclamé des droits que, par ailleurs, elles ont hésité à utiliser pleinement, pourrait révéler bien des choses intéressantes sur la société canadienne dans son ensemble.

Néanmoins, l'influence politique des femmes commence à se faire sentir, et l'on ne peut plus ne pas en tenir compte. Car même si l'épouse ou la mère de famille hésite encore à se précipiter dans l'arène politique, elle élève la voix et se fait entendre. La femme de 1969 est instruite, et ne se laisse plus aisément marcher sur les pieds. Les producteurs industriels ont appris à se tenir sur leurs gardes. Les pressions considérables exercées par les associations de consommateurs, généralement dirigées par des femmes, ont indiscutablement contribué à la création d'un nouveau ministère du gouvernement, chargé de défendre les intérêts des consommateurs. Ceci constitue à n'en pas douter un exercice du pouvoir politique. Aussi semblerait-il que, bien qu'il reste toujours certaines barrières psychologiques et culturelles dans le domaine de la politique, les femmes sont en train d'apprendre à user de leur influence. L'histoire de l'obtention des droits politiques par la femme au Canada ne serait pas complète si l'on passait sous silence la condition, en matière de citoyenneté, d'un groupe particulier de femmes de notre pays. En vertu de la Loi sur les Indiens, dont le gouvernement révisé actuellement les dispositions, la femme indienne ne "jouit" pas encore, si l'on peut employer ce terme, des mêmes droits que l'Indien de sexe masculin.

Cet état de choses contient certainement une ironie particulière, étant donné que l'un des rares exemples de système matrilocal<sup>4</sup> est celui que constituait jadis la grande Confédération iroquoise, composée de cinq tribus indiennes. Leurs chefs qui, ensemble, constituaient le Conseil de la Ligue étaient élus par les *matrones* des familles *maternelles* représentées. Ces matrones, non seulement choisissaient les chefs composant le Conseil, mais elles avaient également le pouvoir de les destituer s'ils n'accomplissaient pas le désir des familles maternelles. De fait, presque tous les documents de con-

<sup>4</sup> Brittault, Robert, "The Mothers" (Les Mères), Universal Library, 1963 (réimpression).



<sup>3</sup> Roger Fulford "Votes for Women" (Le droit de votes pour les femmes) — Reader's Union.

Mais quel usage les femmes ont-elles fait de leurs droits politiques au cours des 40 dernières années? En 1969, bien qu'il ne fasse aucun doute que les femmes aient exercé leur droit de vote, aucune femme ne siège sur les bancs du gouvernement à la Chambre des communes d'Ottawa. On n'aperçoit aucune femme sur les bancs de l'opposition officielle; et il n'y a qu'une seule femme sur les bancs réservés à l'un des autres partis de ce pays. Une sur

Si l'histoire du Canada, par contraste, semble plutôt morne à nos enfants, cela provient indiscutablement de la façon dont nous avons jusqu'à présent réalisé nos transformations constitutionnelles et politiques: par l'évolution, qui est terne, plutôt que par la révolution qui a tendance à produire des héros et est infiniment plus intéressante. Mises à part les campagnes verbales, qui sont non violentes par essence, c'est à des méthodes évolutionnaires plutôt que révolutionnaires que l'on a eu recours pour obtenir dans ce pays des droits politiques pour la femme.

Il est une dame qui figure au "Debreit",  
Et qui devint célèbre suffragette  
Elle marchait et discutait  
Elle écrivait et discutait  
Du bruit pour rien: l'homme toujours lui tient tête.  
"There's a lady whose name's in Debreit,  
She became a great suffragette  
She walked and she talked  
She wrote and she spoke  
But Adam is adamant yet."

Ou, si vous préférez les "limericks", ces bouts-rimés plaisamment absurdes, composés de cinq vers et ainsi nommés du nom de la ville Limerick, en Irlande, en voici un écrit pour Lady Frances Balfour, auquel on a attribué un prix de 30 livres sterling, bien que sa valeur poétique soit quelque peu contestable:

Quand Nag, le grand cobra, caché près d'un sentier  
d'un homme insouciant voit s'approcher le pied  
il l'évite, s'il le peut, alors que sa femelle  
attend immobile: sa morsure, en effet, plus que celle du mâle est mortelle!  
"When Nag, the basking cobra, hears the careless foot of man,  
He will sometimes wriggle sideways and avoid it if he can.  
But his mate makes no such motion where she camps beside the trail.  
For the female of the species is more deadly than the male."

Nouvelle-Zélande et en Australie. En Grande-Bretagne, de 1908 à 1914, les suffragettes militantes lancèrent des campagnes devant lesquelles pâillirait d'envie notre jeunesse estudiantine, si véhémentement depuis quelque temps! Ces campagnes se dérouleraient dans un climat de hargne et de dérision, de la part des femmes aussi bien que des hommes. Il n'est pas jusqu'au grand Rudyard Kipling qui n'ait jugé bon d'apporter sa petite pierre à l'édifice<sup>3</sup>:

traduit devant un tribunal de police. Le juge, ayant constaté la culpabilité du prisonnier, rendit une sentence que l'avocat de la défense estima particulièrement dure. A la stupeur du tribunal, l'avocat se leva et déclara qu'à son avis le magistrat n'avait absolument pas droit de siéger, parce qu'au moment de sa nomination à ce poste (c'était la première femme à être nommée à un tel poste) on avait présupposé qu'il s'agissait "*d'une personne*". Selon la thèse de cet avocat, la Loi de l'Amérique du Nord Britannique, en parlant de "personnes", n'incluait pas les femmes dans ce terme. Le magistrat garda son sang froid et la thèse de l'avocat fut jugée par un tribunal de l'Alberta, où la question fut tranchée de façon satisfaisante. Mais on ne peut en dire autant de la Cour Suprême du Canada!

Les femmes de l'Ouest avaient été profondément choquées par le doute jeté sur leur identité. Afin de soumettre à une épreuve complète la Loi de l'Amérique du Nord Britannique, elles essayèrent de persuader le premier ministre du Canada, qui était revêtu du pouvoir de nommer des "personnes" au Sénat, de nommer une femme à ce poste. Mais en 1921, les juristes de la Couronne avisèrent le premier ministre qu'il n'avait pas le pouvoir de faire une telle nomination étant donné que, selon eux, une femme, en effet, n'était pas une "personne" au sens où l'entendait la Loi de l'Amérique du Nord Britannique. Il y a lieu de noter en passant que la Loi de l'Amérique du Nord Britannique est le fondement de la Constitution canadienne.

Ce n'est qu'en 1928 que les femmes de l'Ouest parvinrent à porter l'affaire devant la Cour Suprême, pour qu'elle soit tirée au clair. Bien qu'une loi fédérale eût été adoptée en 1918, donnant le droit de vote aux femmes, le tribunal suprême du Canada décrétait, une décennie plus tard, que les femmes n'étaient vraiment pas des "personnes" au sens où l'entend la Loi de l'Amérique du Nord Britannique. Le raisonnement suivi était que lorsque cette loi avait été votée en 1867, aucune femme n'occupait de fonction publique de quelque nature que ce soit, et aucune femme n'avait jamais voté dans une élection provinciale. (De fait, des lois avaient même été votées au Nouveau-Brunswick en 1848 et au Québec et en Nouvelle-Ecosse en 1851, interdisant aux femmes de voter!) Par conséquent, estimait la Cour Suprême, le statu quo de 1867 continuait de s'appliquer à la Loi de l'Amérique du Nord Britannique! Dès l'année suivante, appel fut interjeté devant le Comité judiciaire du Conseil Privé, à Londres, Angleterre, du célèbre jugement de la Cour Suprême sur "les personnes". (Étant donné que cette voie d'appel n'existait plus, il est intéressant de se demander ce qui aurait pu se passer au cas où, à cette époque, les jugements de la Cour Suprême eussent également été sans appel!) Le Comité judiciaire cassa le spécieux jugement et déclara que les femmes étaient "des personnes". Par conséquent, elles étaient éligibles au Sénat. Ce jugement fut rendu il y a seulement 40 ans!

En marge de l'histoire, notons ici que l'actuelle Loi d'interprétation du Canada prévoit que les mots désignant des personnes du sexe masculin désignent également les personnes de sexe féminin et les sociétés . . .

La lutte pour les droits civils, au Canada, a été radicalement différente de ce que furent les batailles engagées par les femmes aux Etats-Unis, en

<sup>2</sup>Catherine L. Cleverdon "The Woman Suffrage Movement in Canada", presses de l'Université de Toronto, 1950.

Pour qui est né dans ce pays au cours des deux ou trois dernières décennies, il est parfois difficile de bien comprendre qu'un bon nombre des droits civiques que l'on considère maintenant comme allant de soi n'ont été acquis ici qu'au cours d'un passé relativement récent. Par exemple, le droit qu'ont les femmes de voter lors d'une élection provinciale ou fédérale remonte seulement à la Première Guerre mondiale. Les lois établissant ces droits ont d'abord vu le jour dans les provinces de l'Ouest, où les femmes et les filles des pionniers avaient dû lutter côte à côte avec les hommes pour reculer les frontières. Les premières lois furent adoptées au Manitoba en 1916, suivies par d'autres dans la Saskatchewan et l'Alberta.

Ce fut cette année-là, dans la ville d'Edmonton,<sup>2</sup> qu'un prisonnier fut

### La scène politique

En d'autres mots, les femmes vivent plus longtemps que les hommes et restent donc généralement seules au cours des dernières années de leur vie. L'importance sociale de cette circonstance et ses conséquences sur le rôle que la femme doit être prête à jouer dans les dernières années de sa vie, ne doivent pas être sous-estimées.

En d'autres mots, les femmes vivent plus longtemps que les hommes et restent donc généralement seules au cours des dernières années de leur vie. L'importance sociale de cette circonstance et ses conséquences sur le rôle que la femme doit être prête à jouer dans les dernières années de sa vie, ne doivent pas être sous-estimées.

En d'autres mots, les femmes vivent plus longtemps que les hommes et restent donc généralement seules au cours des dernières années de leur vie. L'importance sociale de cette circonstance et ses conséquences sur le rôle que la femme doit être prête à jouer dans les dernières années de sa vie, ne doivent pas être sous-estimées.

En d'autres mots, les femmes vivent plus longtemps que les hommes et restent donc généralement seules au cours des dernières années de leur vie. L'importance sociale de cette circonstance et ses conséquences sur le rôle que la femme doit être prête à jouer dans les dernières années de sa vie, ne doivent pas être sous-estimées.

En d'autres mots, les femmes vivent plus longtemps que les hommes et restent donc généralement seules au cours des dernières années de leur vie. L'importance sociale de cette circonstance et ses conséquences sur le rôle que la femme doit être prête à jouer dans les dernières années de sa vie, ne doivent pas être sous-estimées.



disposer de nombreuses heures de loisir qu'elle peut consacrer à la réalisation de projets librement choisis : à l'étude, à la récréation, ou à ses activités créatrices. Le progrès des télécommunications lui permet maintenant, si elle le souhaite, de poursuivre des études sans avoir à franchir le seuil de sa maison. Dans tous les domaines, sa créativité en tant qu'être humain s'enrichit maintenant d'une dimension nouvelle.

Aujourd'hui, la femme qui travaille dans l'industrie découvre que les tâches lourdes et complexes qui dépassaient jusqu'à présent ses capacités physiques ont maintenant été automatisées; l'effort physique qui avait pendant si longtemps été indissociable de ce type d'emploi a été éliminé. En conséquence, l'idée si longtemps admise de répartition des tâches entre celles qui ne conviennent qu'aux hommes et celles que peuvent accomplir les femmes cède peu à peu la place au concept de la répartition des tâches selon les compétences, sans considération de sexe. Désormais, on peut considérer que la femme, pour avoir accès à ces emplois, n'a plus qu'à faire preuve d'aptitude à leur apprentissage et de compétence dans leur exécution.

Tandis que de nouvelles possibilités s'ouvrent à la femme, à l'intérieur de son foyer tout comme dans le monde du travail, du fait de l'automatisation et du progrès technique qui l'accompagne, l'histoire considérera peut-être l'avènement de la "pilule" (ou de ce qui lui succédera, et à quoi travaillerait encore les savants) comme le tournant historique qui a fait de la femme, dans les sociétés civilisées, l'égale de l'homme, sur le triple plan du foyer, de la famille et de la collectivité.

Au cours des âges, le rôle de la femme a été limité par le rôle que lui assignait la nature. La lutte de l'homme pour assujettir la nature à ses besoins remonte à l'âge de pierre. Mais alors qu'il établissait sa suprématie dans les forêts rébarbatives et remportait, l'une après l'autre, ses batailles contre les éléments, il restait impuissant à dominer les phénomènes de la nature. Il lui a fallu persévérer jusqu'à notre époque pour voir la fission de l'atome et la domestication de l'énergie qui en découle. Et ce n'est également qu'à notre époque que s'est accomplie cette autre victoire de l'homme : disposer des moyens de limiter à son gré le nombre de ses rejets.

Les pionniers de la planification de la famille se sont dépensés dans ce domaine dès le lendemain de la Première Guerre mondiale, mais les outils dont ils disposaient étaient encore loin d'être parfaits. En outre, des interdictions sur les plans religieux et social ont contribué à ralentir un progrès qui eût pu être beaucoup plus rapide. De nos jours encore, le Code criminel du Canada reflète ces idées traditionnelles, bien que le Parlement procède actuellement à un remaniement de nos lois à cet égard. Les préoccupations que suscite dans le monde entier ce que l'on a appelé "l'explosion démographique", laquelle résulte des énormes progrès réalisés par la science dans le domaine de la santé, ont rendu plus urgente encore la recherche de moyens plus appropriés pour la limitation des naissances.

La percée scientifique qu'a provoquée la "pilule" a également creusé une brèche dans les attitudes traditionnelles à l'égard de la planification de la famille. En profitant très largement des avantages que leur offrait la "pilule"

On peut difficilement prévoir les conséquences qu'auront à long terme, sur l'ensemble de notre société, les progrès techniques et scientifiques révolutionnaires qui caractérisent notre époque. Ces progrès, dont l'évolution se poursuit toujours, ont déjà changé et changeront sans aucun doute encore davantage presque toutes les facettes du mode de vie dont a hérité notre génération. Il n'y a pas seulement le fait que des transformations se produisent dans notre société mais, et c'est là ce qui caractérise notre époque, la rapidité avec laquelle s'accomplissent ces transformations. Orienter toute une vie en fonction d'une carrière unique et immuable est peut-être chose déjà révolue; on peut en effet déjà discerner très nettement des tendances qui nous font voir avec quelle rapidité les connaissances se dévalent. Dans le domaine de la santé et de la sécurité, tout comme dans d'autres domaines, la science et la technique, y compris l'automatisation, ont déjà laissé des traces ineffaçables. C'est dans ce contexte que doit être considéré le rôle nouveau de la femme. Pour celles qui vaquent aux soins de leur ménage, cela signifie une réduction des heures jadis consacrées aux corvées ménagères qui, grâce à la magie de l'équipement ménager moderne, s'accomplissent maintenant en un minimum de temps. Contrairement à ce qui était le cas jadis, la ménagère d'aujourd'hui peut, tout en s'acquittant de son rôle traditionnel dans son foyer,

### Les conséquences du progrès technique et scientifique

féminisme de notre époque n'ont pas tant peur du succès comme d'y laisser leur féminité en le poursuivant; quant aux hommes, ce qu'ils craignent surtout c'est l'échec, de peur que leur masculinité soit mise en jeu. D'une certaine façon, on pourrait tracer un parallèle entre ce paradoxe apparent et celui des attitudes sociales à l'égard de la femme au cours des âges. La culture judéo-chrétienne est bourrée d'une foule d'attitudes qui nous ont été transmises par héritage. La légende de l'Ancien Testament plaçait la femme dans une position inférieure à celle de son conjoint; dans le Nouveau Testament, Saint Paul s'exprime en termes non moins sévères dans son enseignement concernant la femme. Néanmoins, le moyen âge a vu se développer une doctrine chrétienne de la supériorité de la femme, sous forme de culte voué à la Vierge; on peut déceler une tendance identique dans les attitudes sociales, dont l'expression la plus parfaite est ce qu'on a appelé "le siècle de la chevalerie". Au début de notre siècle, Sigmund Freud a exposé à l'égard des femmes des théories psychanalytiques qui, de l'avis de psychiatres contemporains<sup>1</sup> révèlent jusqu'à quel point il a été influencé par la mentalité européenne du 19<sup>e</sup> siècle, dont il était le produit. Heureusement, les spécialistes considèrent actuellement certaines de ses théories comme des erreurs scientifiques incontrastables; les psychiatres s'efforcent maintenant de les redresser. Ainsi donc, l'attitude envers les femmes au cours des siècles a toujours été diverse, allant du dédain à la vénération, sans jamais être neutre, semble-t-il.

Au cours des temps, le rôle joué par la femme dans la société n'a cessé d'évoluer et de se modifier, en même temps qu'évoluaient et que se modifiaient les valeurs sociales et culturelles. Dans le sillage des rapides transformations sociales qui caractérisent l'époque où nous vivons, il était inévitable que le rôle de la femme en soit affecté. Des innovations techniques révolutionnaires et de production; bon nombre des tâches techniques les plus complexes peuvent maintenant être accomplies aussi parfaitement par les femmes que par les hommes. La découverte et la vulgarisation de la "pilule" a, pour la première fois dans l'histoire de la civilisation, affranchi la femme des maternités imprévues et inopportunes qui, trop souvent, constituaient pour elle un véritable esclavage.

Le glissement de la vie rurale vers la vie urbaine et le remplacement de besognes ménagères manuelles par des procédés mécaniques ont libéré la ménagère d'une grande partie des tâches auxquelles elle devait consacrer tellement de temps, lui donnant une liberté jusqu'alors inconnue. Un monde nouveau s'est ouvert devant elle, — à l'exception de cet héritage qui est le sien, et qui provient d'attitudes traditionnelles définissant étroitement son rôle dans le contexte d'une civilisation désormais révolue.

Cette attitude que l'homme a conservé à l'égard de la femme est un "reliquat du passé" qui n'est pas son seul fait, puisqu'il subsiste aussi profondément dans le subconscient de la femme. Le rôle de la femme dans notre société actuelle demeure assujéti aux limites qu'elle s'impose et il reflète la conception qu'elle se fait de ce que le monde attend d'elle en tant que femme. D'après David Reisman, c'est par anticipation de ce que les hommes toléreront de leur part que les jeunes femmes de nos jours mettent librement freins à leurs ambitions. Margaret Mead a fait remarquer à maintes reprises, que les





# TROIS ALLOCUTIONS PRÉSENTÉES AU COURS DE L'ANNÉE

PAGE	
7	LE NOUVEAU RÔLE DES FEMMES, Toronto, le 23 janvier
24	LES MAÎTRESSES DE MAISON: LES MÉCONNUES DANS NOTRE SYSTÈME ÉCONOMIQUE, Ottawa, le 23 septembre
29	LES POLITIQUES CONCERNANT LA MAIN-D'ŒUVRE HAUTEMENT QUALIFIÉE ET LA DIPLÔMÉE CANADIENNE: LA DISCRIMINATION MAIS À QUEL PRIX! Toronto, le 8 décembre





Au cours des années passées, le Bureau de la main-d'oeuvre féminine a fait paraître de temps à autre des publications se rapportant à certaines activités ou études poursuivies au cours de l'année sur l'emploi des femmes. La présente publication renferme trois des causeries qui ont été prononcées en 1969 devant les membres d'organisations ou d'institutions intéressées. Vu le nombre de demandes d'exemplaires de ces causeries, il a été décidé de les publier dans cette brochure.

*La directrice,*  
Bureau de la main-d'oeuvre féminine,  
Sylvia M. Gelber.

## PRÉFACE

©  
Imprimeur de la Reine pour le Canada  
Ottawa, 1970  
N° de cat.: L38-2869

# Bureau de la main-d'oeuvre féminine 69



Bureau de la main-d'oeuvre féminine

MINISTÈRE DU TRAVAIL DU CANADA





# Bureau de la main-d'œuvre féminine 69



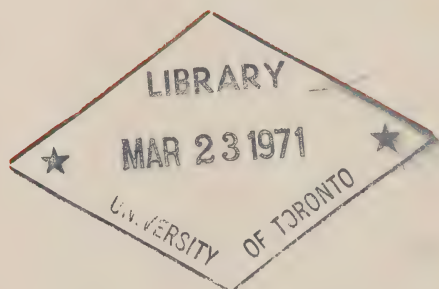
Bureau de la main-d'oeuvre féminine  
MINISTÈRE DU TRAVAIL DU CANADA

CAI L58

-W51

CAI L 58  
-W51  
Government  
Publications

# women's bureau '70



WOMEN'S BUREAU

CANADA DEPARTMENT OF LABOUR





CA/L 58  
W51

# women's bureau '70



WOMEN'S BUREAU

CANADA DEPARTMENT OF LABOUR



## PREFACE

In view of the unforeseen demands for the publication *Women's Bureau '69*, published at the end of last year, and subsequent requests for individual copies of more recent addresses, it was considered that this publication *Women's Bureau '70* might serve a useful purpose. During the last year, a considerable number of courses at universities were established and seminars were held for which the Women's Bureau was pleased to be able to provide material. It is hoped that *Women's Bureau '70* will add to this documentation.

The paper entitled "What do Women Want?" is a study of laws and practices in Canada which discriminate against women, thus leading to the rhetorical reply "A Matter of Simple Justice."

The paper entitled "Discriminatory Practices in the Universities and a Proposed Role for the Canadian Federation of University Women" provides up-to-date data on wage differentials between male and female academics in Canadian universities.

The paper entitled "The Labour Force; the G.N.P.; and Unpaid House-keeping Services" was delivered to the North American Conference on Labor Statistics in Houston, Texas, and was reproduced, with permission, by the United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics in their publication *Labor Developments Abroad*, August 1970, Vol. 15, No. 8.

Sylva M. Gelber,  
*Director,*  
Women's Bureau.





## THREE PAPERS PRESENTED DURING 1970

WHAT DO WOMEN WANT?.....	7
DISCRIMINATORY PRACTICES IN THE UNIVERSITIES AND A PROPOSED ROLE FOR THE CANADIAN FEDERATION OF UNIVERSITY WOMEN.....	15
THE LABOUR FORCE; THE G.N.P.; AND UNPAID HOUSE- KEEPING SERVICES.....	20



## WHAT DO WOMEN WANT?

---

What do women want? It is "A Matter of Simple Justice", according to the Report of a Task Force on Women's Rights and Responsibilities submitted to the President of the United States a few months ago. In Canada, it may be that this simple answer could be considered inapplicable, in view of the difference in the constitutional position of women in this country compared with that of women in the United States.

In Canada, since 1960, women have had the statutory assurance that there will be no discrimination on grounds of sex in connection with the right of the individual to equality before the law,<sup>1</sup> a principle embodied in the Canadian Bill of Rights. This guarantee, of course, applies only to those matters which come within the area of federal jurisdiction. In the United States, however, such a guarantee has not yet been achieved, even at the federal level. An amendment to the United States constitution, which is once more being sought, to ensure that equality of rights under the law shall not be abridged on account of sex, was in Congressional committees for almost half a century. Although it was recently passed by the House of Representatives, it still has a long road to travel before it becomes law.

The position of women in this country vis-à-vis the law, differs from the position of women in the United States in other respects as well. For example, the Criminal Code of Canada is a federal enactment although it is administered by the provinces. Thus, although criminal law may be applied by the Courts differently from province to province, the basic law is the same

---

<sup>1</sup>*Canadian Bill of Rights*, 1960, Section 1(b).

in all provinces. For this reason, the situation could not and does not arise in this country as it does in the United States where, for example, a state criminal law in Arkansas<sup>2</sup> permits longer jail sentences to be imposed on women than on men for the same offence.

Since the Canadian Criminal Code is a federal law, it is subject to the safeguards contained in the Canadian Bill of Rights. In the main, the Criminal Code may be said to reflect the principles of the Bill of Rights, although every once in a while a crack appears. Only recently a provision of the Criminal Code pertaining to vagrancy, was to be considered in an appeal case before the Ontario Supreme Court. It was contended that the section in question was in contravention of the Canadian Bill of Rights, since it singled out women in connection with an offence for which men could be equally guilty.<sup>3</sup>

In this connection, the attention of the public should be drawn to a law which was passed by Parliament only a few months ago, the Law Reform Commission Act. It establishes a Law Reform Commission for Canada, with a view to making recommendations for the improvement, modernization and reform of the laws of Canada. These recommendations are to include:

the development of new approaches to and new concepts of the law in keeping with and responsive to the changing needs of modern Canadian society and of individual members of that society.<sup>4</sup>

One of the powers of the Commission is to:

receive and consider any proposals for the reform of the law that may be made or referred to it by any body or person.<sup>5</sup>

When this statute was being debated in the Senate, the Honourable Muriel Fergusson, critical of the Criminal Code as it affects women, was prompted to declare:

I do feel that there should not be one kind of justice for males and another for females.<sup>6</sup>

When the new Law Reform Commission is established and operating, the women of this country will have the opportunity to bring to its attention certain of the present sections of the law relating to women which might well be redesigned if not eliminated. It should be kept in mind, however, that the

---

<sup>2</sup>Citizen's Advisory Committee on the Status of Women, *A Memorandum* (Washington, D.C., March 1970), p. 7.

<sup>3</sup>*New York Times*, Eileen Shannon, "Amendments for Equal Rights for Women", August 9, 1970. Similar laws in Pennsylvania and Connecticut were repealed two years ago. *New York Times Magazine*, Robert Sherrill, "That Equal-Rights Amendment—What, Exactly, Does it Mean?" September 20, 1970.

<sup>4</sup>*Regina vs. Louise Latreille*. The case was eventually withdrawn by the prosecution.

<sup>5</sup>Canada, *Law Reform Commission Act*, Chapter 64, Section 11, 1969-70, passed May 12, 1970.

<sup>6</sup>*Ibid.*, Section 12.

<sup>7</sup>Canada, *Senate Debates*, May 28, 1970, p. 1123.



Commission's powers do not extend to provincial law, or to matters which come solely within provincial jurisdiction; matters of civil rights fall into this category.<sup>7</sup>

There are certain sections of law in Canada which still reflect the attitudes of another era in which it was assumed that all married women were wholly dependent on and supported by their husbands; and when problems relating to the responsibility for surviving dependants, were viewed as problems solely affecting the male provider. The fact that there are in this country today several hundred thousand women who are the sole supporters of families<sup>8</sup> is not reflected in some of the law.

There are also certain laws which affect married women in a way that they do not affect single women. For example, the following question and answer which appeared recently in an Ottawa newspaper relating to tax benefits, is revealing:

#### QUESTION

My male friend and I have been living together for four years. We would like to get married, but it wouldn't make economic sense. We bought a house, which is registered in my name. My friend pays me rent for it every month. This lets me depreciate the house by five per cent of its value each year, and deduct the amount from my income tax. Where does my income come from? My friend, a businessman in a high tax bracket, is a widower with two children. I look after these children, and he pays me a good salary to do so. For him, my pay is a tax deduction. Both these tax-saving devices are perfectly legal for single people living together. Neither would be allowed if we were married. Until these silly tax laws are changed, common-law union has some obvious advantages over official wedded bliss.

#### ANSWER

When your friend's children grow up, your income for caring for them will have to stop. Don't worry. Your friend can put you on his firm's payroll as some form of consultant. Your salary will remain deductible from his high-tax income. It's ridiculous, but true, that for tax purposes under present Canadian laws, a girl friend can be more valuable than a wife.<sup>9</sup>

The reflection in the law of outdated attitudes is still evident in certain provincial statutes such as Workmen's Compensation Acts. Workmen's compensation throughout Canada is administered by provincial boards in accordance with provincial law. Under these laws, certain employers pay into Workmen's Compensation Funds to cover the risk of accidents or death

---

<sup>7</sup>*British North America Act*, Section 92(13).

<sup>8</sup>*1966 Census of Canada*, "Household and Families" Dominion Bureau of Statistics, 1969, No. 93-612, Vol. 11(2-12).

<sup>9</sup>*Ottawa Citizen*, "Action Line", August 20, 1970.

suffered by their workers during and in the course of their employment. When a workman dies in circumstances set out in the law, then his dependants are entitled to certain monetary benefits.

It is not generally known that boards are empowered under some provincial Acts, to cut off the benefit of the widow of a deceased workman, on the grounds that, in their view, she may be "leading an immoral or improper life" or "is openly living with any man in the relation of man and wife without being married to him."

The question as to whether society should give to a board the power to make such moral judgments, without even providing an opportunity for appeal, is a matter of deep concern to the present generation. It should be emphasized that workmen's compensation, unlike welfare, is based on an insurance principle.

Welfare laws and practices in Canada also still reflect the mores of a Victorian age insofar as women are concerned. Directors of welfare are frequently clothed with powers to cut off social assistance on the basis of so-called moral judgments. For example, it has been alleged that a deserted wife on welfare was informed by a director of family benefits that "because of information on file" she fell into a disqualifying category and, in consequence, welfare allowance for herself and four children was cancelled.

This decision was based on an entitlement requirement that a deserted wife must be living "as a single person." Although a male resident in her home may not be contributing financially in any way towards the maintenance of the household, the woman is penalized by his very presence. Yet, who is to be the judge of her conduct and what bearing has this on the fact that she has been deserted and is responsible for the maintenance of children?

In examining this problem of the deserted wife, the Anglican Church of Canada in a study, pointed out:

The public has no idea of the difficulties facing a deserted woman in relation to . . . eligibility for public assistance. Public welfare policy usually requires a woman to lay a charge against her husband in order to establish her eligibility for assistance. For some women the choice is a shocking one: either to testify against her husband or to starve with her children.<sup>10</sup>

The same study examines the position of the unmarried mother in present-day society, pointing out that she faces a wide variety of legal problems and these, in the face of a hostile community:

The unmarried mother is often a living reproach to society. People get rid of their guilt by condemning her.

Her position before the law reflects this.

---

<sup>10</sup> Anglican Church of Canada, *The One Parent Family*, 1969, p. 24.

In a judgment handed down some months ago by a provincial Appeal Court, upholding a judgment by the Superior Court in that province, it was ruled that a mother was not entitled to claim damages for the death by negligence of her son for the reason that the mother was unmarried. In making the ruling, one of the justices pointed out that reliance was being placed on judgments made by the Supreme Court of Canada in two specific cases (in 1931 and 1967) where it was similarly ruled on the grounds that "the natural parent has no right to claim damages arising out of the death of an illegitimate child." The justice went on to state the following:

We do not make the law. 'Judge-made law' does not exist in our legal tradition. We can only apply the provisions of the existing law which, on the point submitted to us, has not been changed since 1930.<sup>11</sup>

In the field of employment, the position of women still leaves much to be desired, although there have been recent moves which reflect an effort to rectify discriminatory practices. The federal Minister of Labour, the Honourable Bryce Mackasey, has indicated his intention to introduce the necessary legislation. He informed the House of Commons that:

... we hope we will be able to produce more suitable legislation to eliminate discrimination against women in the work force of Canada.<sup>12</sup>

In the meantime, however, fully qualified women graduates with all the competence of their male colleagues (as indicated by their examination standing) are frequently unable to get interviews with representatives of industrial firms who seek qualified personnel in the placement offices even of the universities where the women graduated.<sup>13</sup>

In a recent study published by the Public Service Commission,<sup>14</sup> it was conceded that opportunities for women in the Public Service also have been severely limited. In spite of the merit principle which has been in operation in the Canadian service for years, it was only in 1967 that an amendment was made in the Public Service Employment Act prohibiting discrimination on grounds of sex.

In the academic world, it is a fact that there are few women holding senior academic posts in the universities; and it has frequently been rumoured that there are quotas in some university faculties in connection with the enrolment of women. In an interview published earlier this year,<sup>15</sup> an assistant dean of medicine allegedly stated that there was no discrimination regarding the admission of women to the faculty of medicine at his university; women

---

<sup>11</sup> *Montreal Gazette*, November 28, 1969.

<sup>12</sup> Canada, *House of Commons Debates*, December 10, 1969.

<sup>13</sup> Canada Department of Labour, "Highly Qualified Manpower Policies and the Canadian Woman Graduate: What Price Discrimination?", *Women's Bureau '69*. (Ottawa: Queen's Printer, 1970).

<sup>14</sup> Kathleen Archibald, *Sex and the Public Service* (Ottawa: Information Canada, 1970).

<sup>15</sup> *Le Soleil* (Quebec), February 18, 1970.



students were said to be admitted on the basis of the same criteria as men. But he is said to have stated that it is necessary to seek assurances that they are sufficiently motivated before accepting them, since the university feared that they would interrupt their career on account of marriage. Obviously, no such examination of motives is made of male candidates.

In practically every jurisdiction in Canada, there are laws which stipulate that where men and women do approximately the same work in the same establishment, they shall be paid the same wage for the same work without regard to sex. In spite of these enactments, wage differentials on grounds of sex are the order of the day in this country, as in most industrial countries. The absurdity, not to mention the injustice, of this situation is reflected in the following news item:

**SWITCHES SEX, GETS A RAISE.**

Pretoria, South Africa (AP)—Andre Strydom's salary is to be increased because of recent surgery. A series of sex change operations switched him from Sylvia to Andre and he has been medically certified as a male. Mr. Strydom, 41 is employed as a clerk by the Public Service Commission, which has a higher pay scale for males than females.<sup>16</sup>

And what of fringe benefits, particularly pensions and retirement plans? Eligibility for pension plans is generally based on age and service. The amount of benefits provided through these plans is therefore affected by the number of years during which an employee has been in the plan. Thus, age on entry and age on retirement are both matters of crucial concern. As a matter of equity, therefore, it might have been assumed that all employees in a single organization would be entitled to one uniform set of regulations pertaining to years of entitlement. Unfortunately this is still not always the case.

In a Dominion Bureau of Statistics study<sup>17</sup> published some time ago, the facts were set out very clearly. Under some plans, male employees were shown to be eligible for pension plan participation several years before women, although the women were working in the same establishment. Where male employees were eligible at the age of 21, female employees only became eligible at the age of 25. This is "justified" in another study published by a private firm<sup>18</sup> on the grounds that "the higher age for females is set in recognition of the heavy turn-over at younger ages due partly to females leaving to marry." It should be noted, in this regard, that the heavy turnover rate of young male executives seeking promotions in other firms, does not seem to have had a similar effect on the pension eligibility requirements.

---

<sup>16</sup>*The Globe and Mail* (Toronto), April 8, 1969.

<sup>17</sup>Dominion Bureau of Statistics, *Pension Plans Non-Financial Statistics 1960* (Ottawa: Queen's Printer, 1962), p. 23.

<sup>18</sup>Norman G. Kirkland, "The Design of Pension Plans in Canada", *Pensions in Canada*, ed. Laurence E. Coward (Don Mills, Ontario: CCH Canadian Limited, 1964), p. 119.



Pension plans are designed so as to provide pension for employees at what is generally termed "normal" retirement age. As pointed out in a study of pension plans carried out by the federal Department of Labour a few years ago, "the *normal* retirement age for females . . . is 5 years earlier than males."<sup>19</sup> However, in another study published by a private firm, it was noted that there was the beginning of a trend to establish a higher "normal" retirement age for female lives that 60 because "of the cost factor."<sup>20</sup> The same study declared that "it has been found the female employees maintain their value to employers beyond the formerly accepted age of 60."

It is interesting to note that the change said to be taking place with regard to the different retirement ages for male and female employees, is not due to a more enlightened view on the part of industry; nor is it due to an effort on their part to rectify differential treatment between their male and female employees. The trend is due to the happy circumstance that the present system is more costly.

In spite of the trend, however, it has been authoritatively stated that "there are still many pension plans under which age 60 applies in the case of females."<sup>21</sup> The compulsory earlier retirement age for women is particularly ironic in the light of health surveys and life expectancy figures. According to up-to-date data,<sup>22</sup> at the age of 55 the male can expect 20.38 more years of life, while the female can expect 24.70 more years.

That women are also healthier during the years 45 to 64, is reflected in the vital statistics for that age group which show a death rate per 100,000 population for cardiovascular diseases: for men 643; and for women 244. Similarly, the rate due to influenza, bronchitis and pneumonia, for men, is 45 as opposed to 14 for women.<sup>23</sup>

It seems clear, therefore, that women not only live longer than men, but they are also less vulnerable in their more advanced years to such illnesses as heart disease and respiratory infection. Yet women are frequently forced to retire half a decade earlier than the men. The fact that Old Age Security pensions become available only at 65 adds to the hardship of the women.

A challenge to the discriminatory age provisions in a pension plan for employees of a public library in one part of Canada has recently been posed by a trade union. In this case, a woman employee was asked to retire at the

---

<sup>19</sup>Canada Department of Labour, Economics & Research Branch, *A Study of Pension Plans in Sixty-Six Companies in Canada* (Ottawa: Queen's Printer, 1964), p. 10.

<sup>20</sup>National Trust Company, Pension Division, *A Study of Canadian Pension Plans* (National Trust Company Limited, 1961) p. 4.

<sup>21</sup>Kirkland, *op. cit.*, p. 122.

<sup>22</sup>*Life Tables, Canada and Provinces, 1965-67* (to be published shortly by Dominion Bureau of Statistics).

<sup>23</sup>Dominion Bureau of Statistics, *Canada Yearbook, 1969* (Ottawa: Queen's Printer, 1970), p. 246.

age of 60 although the male employees doing the same work were permitted to work until 65. An arbitration board decision supporting the earlier retirement, is to be appealed to the responsible tribunal in that province.

In view of the fact that the provincial Human Rights Act in the same province contains a clause, still rare in Canada, prohibiting discrimination on grounds of sex with regard to any term or condition of employment, it will be interesting to watch the result of the union appeal. This case, therefore, raises an issue which may become widespread in Canada, as more and more jurisdictions enact legislation prohibiting discrimination in employment on grounds of sex.

These then are some of the conditions which face women today. They are not necessarily the conditions about which all women may be aware, but they reflect an attitude on the part of society which is no longer acceptable. It is anticipated that the Report of the Royal Commission on the Status of Women will examine attitudes and present solutions designed to bring about an early change.

What do women want, and in particular what do Canadian women want? They want justice and they want fair play. These are also the goals of Canadian society as a whole, men and women alike. It has been in the furtherance of these goals that considerable efforts have been made during the last few years, through legislation and through education, to eliminate discrimination in this land. It is no longer legal, nor is it acceptable, to discriminate on grounds of colour; on grounds of religion; on grounds of racial extraction; or even, in a few cases, on grounds of age.

Yet it is still not recognized that when women are refused opportunities in employment and education; when they are treated less favourably than men in circumstances which should have dictated the same conditions, that this too is discrimination. It is discrimination on grounds of sex. It is not only in the interest of women that this injustice must be rectified; it is in the interest of our country which boasts a free society:

The woman's cause is man's: they rise or sink  
Together.

## DISCRIMINATORY PRACTICES IN THE UNIVERSITIES AND A PROPOSED ROLE FOR THE CANADIAN FEDERATION OF UNIVERSITY WOMEN

---

In Canadian institutions of higher learning, particularly in such faculties as law, economics and other social sciences, the labour laws of Canada, both provincial and federal, are undoubtedly subjects of study. Among the labour laws which have been in effect for years in the federal and provincial areas of jurisdiction, are laws which state, in clear and unequivocal language, that where men and women are doing similar work in similar circumstances, then they shall be paid at rates which do not differ solely on grounds of sex.

In these circumstances, it may come as something of a puzzle to those who support universities, including all Canadian taxpayers, that there is a difference in staff salaries between male and female teaching staffs in some universities. In the recently published Report of the Royal Commission on the Status of Women reference is made to a study undertaken for the Commission in which:

It was found that slightly more than half this difference could not be explained by any or all of the factors of age, degree held, field of specialization, university, region or academic rank. On the basis of this study, sex appears to be a factor in the lower earnings of the female academic.<sup>1</sup>

In the larger universities in Canada,<sup>2</sup> a professor who has been appointed, presumably because of adequate qualifications, and who is of the female

---

<sup>1</sup>*Report of the Royal Commission on the Status of Women in Canada* (Ottawa: Information Canada, 1970).

<sup>2</sup>Dominion Bureau of Statistics, *Salaries and Qualifications of Teachers in Universities and Colleges, 1969-70*, Catalogue No. 81-203 (Ottawa: Queen's Printer, 1970).

sex, receives a median salary which is 7.9% less than that of her male colleague holding the same rank. In the case of an associate professor, the woman receives 3.9% less; while in the case of the assistant professor, the differential is 4.7%. In the ranks of lecturers and instructors, the differential is somewhat greater: 8.7%.

The situation in small colleges, where the designations associate professor and assistant professor are not used, teachers above the rank of lecturer or instructor are classified as professors. A woman professor in such an institution receives a median salary which is less than that of her male colleagues by 48.7%!

It might also be of interest to the Canadian taxpayer and to those who give additional support to our institutions of higher learning, to know that while women graduates make up more than one-third of the total,<sup>3</sup> only about one-seventh of the full-time teaching staffs in universities and colleges, consist of women.<sup>4</sup> It is not clear whether this is due to the fact that differentials exist in salaries paid to women faculty members, thus discouraging them from entering the field of teaching in the institutions of higher learning; or whether there is also some hesitation on the part of universities to employ women.

According to statements made public two years ago by a number of women professors,<sup>5</sup> the Association of Universities and Colleges of Canada and the Canadian Association of University Teachers, having suggested that a submission should be prepared for the Royal Commission on the Status of Women, subsequently refused to endorse the recommendations in a brief prepared by a committee set up for the purpose, on the grounds that it was "tendentious", and "tending to prove a case."

In explaining the stand taken at that time by the Association of Universities and Colleges of Canada, the executive director is stated to have said that although he agreed that "in many cases women have been handicapped in universities and, in certain areas, prejudice exists, . . . the Committee carried their case too far to receive a general endorsement." It may be that this Association has somewhat relented in the intervening years since, in a recent submission to the Government of Canada, the Association noted that "there are constraints which discourage women, regardless of their ability, from entering university."

It would seem that there are many constraints since recent data<sup>6</sup> reveal that there has actually been a diminution in the percentage of women pro-

<sup>3</sup>Dominion Bureau of Statistics, *Advanced Statistics of Education 1970-71*, Catalogue No. 81-220 (Ottawa: Queen's Printer, 1970).

<sup>4</sup>Dominion Bureau of Statistics, *Survey of Higher Education, Part II: Degrees, Staff and Summary*, Catalogue No. 81-211 (Ottawa: Queen's Printer, 1970).

<sup>5</sup>*Toronto Telegram*, December 16, 1968.

<sup>6</sup>Dominion Bureau of Statistics, *Survey of Higher Education, Part II: Degrees, Staff and Summary*, Catalogue No. 81-211 (Ottawa: Queen's Printer, 1970).



ceeding to postgraduate degrees. The percentage of women acquiring the masters degree in 1955-56 (20.8%) was higher than that in the year 1968-69 (19.5%); the percentage of women earning doctorate degrees was considerably higher in 1945-46 (11.5%) than in 1968-69 (7.9%).

There is another interesting feature revealed in the data pertaining to the level of bachelor degrees. The percentage of women enrolling for this degree course was 32%<sup>7</sup> of the total; the percentage of women receiving the degree was 37.3%<sup>8</sup>. Obviously there were fewer casualties among the women students somewhere along the road to graduation!

These then are the facts. Women of high academic competence who teach in our institutions of higher learning, receive less remuneration than their male colleagues, apparently solely on the grounds of sex.

This situation is particularly ironic, existing as it does 51 years after the establishment of the principle of equal pay for equal work, a principle embodied in the constitution of the International Labour Organization of which Canada was a founding member in 1919. These are the facts seven years after Canada ratified, following consultation with the provinces, an International Labour Convention prohibiting discrimination in employment on grounds of sex. The ratification of this Convention signified Canada's readiness as a matter of public policy, to promote equality of opportunity and treatment in employment.

Ten years ago, at the General Conference of the United Nations Education, Scientific and Cultural Organization meeting at its 11th Session held in Paris, an International Convention Against Discrimination in Education was adopted. Although the primary purpose of this instrument was to further international collaboration, it specifies that a state which becomes a party to the Convention, undertakes to formulate, develop and apply a national policy which will tend to promote equality of opportunity and of treatment in the matter of education. Canada supported this Convention, although its representative pointed out that the subject of education is a constitutional responsibility of the provinces under the British North America Act.

It would seem to be quite clear, that insofar as public policy in Canada is concerned, governments are committed to endeavour to eliminate discrimination in employment of all kinds; as well as discrimination in education; discrimination in employment in the educational field would seem to compound the insult to public policy. The universities of Canada, of course, are not integral parts of government and are therefore not bound by policies enunciated by the government. However, it might have been assumed that

<sup>7</sup>Dominion Bureau of Statistics, *Survey of Higher Education, Part I: Fall Enrolment in Universities and Colleges 1969/70*, Catalogue No. 81-204 (Ottawa: Queen's Printer 1970).

<sup>8</sup>Dominion Bureau of Statistics, *Survey of Higher Education, Part II: Degrees, Staff and Summary*, *op. cit.*

because of the very nature of the function carried out by institutions of higher learning, they would have been in the forefront by practising enlightened, not to mention legal, employment policies.

The question of discrimination in non-academic employment affecting university graduates, was dealt with last year in a paper entitled "Highly Qualified Manpower Policies and the Canadian Woman Graduate: What Price Discrimination?"<sup>9</sup> It was pointed out that Canadian employers recruiting staff through placement services even on the campuses of universities, were refusing to interview qualified women graduates for two-thirds of the jobs listed in the Canadian Directory.

Hopefully, the publicity attendant on the public discussion of these practices prompted the editors of the Directory, if not the recruiting companies, to reconsider these discriminatory practices. In all circumstances, there is no reference to the sex of the applicant in the current edition of the Canadian Directory. Presumably, therefore, the placement services of the universities need no longer refuse to arrange interviews for their women graduates seeking employment.

And where does the Canadian Federation of University Women stand in the light of these existing conditions in Canadian universities? In a brief presented to the Royal Commission on the Status of Women some two or three years ago, the Federation stated that "great battles have been won and that much of what is still to be done is in the form of cleaning-up operations." These cleaning-up operations are described in the brief as the need to remove "small inequalities."<sup>10</sup>

A few months ago, the outgoing President of the Canadian Federation of University Women was quoted in the press as saying:

We feel the things our forebears had to fight for 40 or 50 years ago—such as women's right to higher education and equal pay for equal work—have been granted.<sup>11</sup>

The Canadian Federation of University Women has described its function as, designed "to provide leadership in encouraging women university graduates to augment or refresh their academic skills, primarily to enable them to enter or re-enter employment, and to work with universities and governments to this end."<sup>12</sup> If indeed these are the goals of the Federation, then it would seem appropriate for them to examine the facts as they have been shown to exist.

---

<sup>9</sup>Canada Department of Labour, *Women's Bureau '69* (Ottawa: Queen's Printer, 1970).

<sup>10</sup>The Canadian Federation of University Women, *Brief to the Royal Commission on the Status of Women in Canada*. (Mimeographed).

<sup>11</sup>*Ottawa Journal*, August 17, 1970.

<sup>12</sup>Patricia Cockburn, *Women University Graduates in Continuing Education and Employment* (Publisher not given. Copies available, University of Toronto Bookstore, Front Campus, Toronto 5, Ontario).

Women employed in our universities are not merely subjected to "small inequalities"; nor has the principle of equal pay for equal work been achieved even within the precincts of the university. It would seem that society as a whole has not as yet shown its readiness to implement public policy as enunciated by its government.

Where stands the Canadian Federation of University Women? Undoubtedly the Federation does not condone the conditions to which women academics are subjected. If this is so, then perhaps the time has come for the Federation to make this abundantly clear. For within the ranks of young women enrolled in the universities, there is a growing disenchantment with established organizations. Such disenchantment undoubtedly leads to a sense of frustration. It is out of this sense of frustration that rather harsh words are being said and that somewhat confused views may be put forward. But the causes of this frustration lie in the inequities which have been too long tolerated in our society. The Canadian Federation of University Women should, in truth be giving leadership in this age of rapid change.

## THE LABOUR FORCE; THE G.N.P.; AND UNPAID HOUSEKEEPING SERVICES

---

The sense of frustration and injustice which has sparked the virtual social revolution at present being supported by women in the United States and Canada, has its roots even in fields as yet not too well known to the women themselves. The failure of economists and statisticians to include as a national asset for purposes of assessing the national product, the value of unpaid services provided by women within their own homes; and the failure to consider women working in their own homes as persons actively employed in the labour force, have contributed to a state of affairs which is somewhat paradoxical. To illustrate, I would draw your attention to the tongue-in-cheek four-line verse which appeared in *The Labour Gazette*, in a column headed "From the Women's Bureau." It concerns the Labour Force Components:<sup>1</sup>

Through women in labour  
Life keeps on its course;  
But mothers don't count  
In the Labour Force!

Insofar as the omission of unpaid domestic services from the calculation of national income is concerned, the paradoxical state of affairs was illustrated by a noted economist<sup>2</sup> when he gave the following classical example:

If a number of bachelors who were employing housekeepers in the customary manner of exchanging services for money, decided to marry these housekeepers, then the national dividend would be dimi-

---

<sup>1</sup>*The Labour Gazette* (January 1970) p. 63.

<sup>2</sup>A. C. Pigou, *The Economics of Welfare* (1946).



nished! Obviously the housekeeper, when assuming the role of a wife, regardless of any additional services she assumed by virtue of her marriage, continued to perform those services which she, as a housekeeper, had been performing previously. In other words, the services continued but the value disappeared!

The subject of this conference, "The Role of Labour Statistics in the Quality of Life" provides an opportunity to place before an audience consisting of highly-qualified professionals in the fields of statistics and economics, the proposal that social benefit, as well as statistical and economic good sense would flow from a revision of established procedures relating to the present methods of computing the size of the "active labour force"; and the total value of services making up the gross national product. Specifically, it is proposed that housewives who are engaged in carrying out specified household domestic chores in their own homes, should be included as one of the occupational groups making up the active labour force; and an imputed value of the cost of specified unpaid domestic services which they provide in their own homes, should be included in the total cost of services which, together with the cost of goods make up the gross national product.

One of the social benefits which would flow from the adoption of these proposals, would be the broadening of a number of social security programmes at present giving entitlement only to persons in the active labour force, so that housewives who are themselves engaged in providing specified domestic services, would also be entitled to an equity in such programmes. Labour force statistics during the last few years provide evidence showing that the largest influx into the labour force consists of women in age groups which would indicate that, for some years, they had been engaged solely as housewives carrying out domestic services in their own homes. These women, who would be re-entering after a period of absence or entering for the first time into the active labour force as at present defined, lack advantages earned by those who have been in the active labour force over a period of years.

An example of a Canadian programme of this type, is the Canada Pension Plan. This is a federal social insurance programme to which employees and self-employed persons contribute, and thereby earn rights to a retirement pension at the age of 65. It is geared to persons in the active labour force. Thus a woman entering the labour force after a period of years during which she was providing unpaid domestic services in her own home, is at a definite disadvantage as compared to persons who during those years were providing paid services in the open market. If, as a housewife carrying out her own domestic services, she had been considered to be in the active labour force, she might have been given the opportunity to pay into the Plan. On seeking employment outside of her home, she would bring with her the equity in the Plan to which she had been contributing.

Similarly, allowances provided under an adult retraining programme in Canada, are available to persons who have been attached to the active labour force for a period of three years. Because housewives are excluded from the labour force, they are not eligible for these allowances. Yet the retraining of this important segment of the working population would contribute to the fuller utilization of manpower resources.

Another benefit of social significance, although of less material importance, which would flow from the adoption of these proposals, would be the contribution it would make psychologically towards a more positive attitude on the part of society to housework services, not to mention a more positive attitude of housewives themselves to their own domestic services. The belittling of the role of the housewife and of household domestic services, has been responsible, in no small part, for many of the dissatisfactions being experienced at the present time, particularly by some younger women who might well have found satisfaction in choosing such a role but for prevailing attitudes.

On the international scene, it goes without saying that there are substantial advantages to be gained by providing more realistic international comparisons, both with regard to the components of the "active labour force" and with regard to the actual size of the gross national product. At the present time, in spite of international definitions relating to the components which are to be included in the "active labour force," many countries, particularly the less developed industrial countries, do not strictly adhere to these definitions.

For some years the International Labour Organization has recommended caution in making international comparisons of the economically active population on the grounds that:

... differences in the definitions of the economically active population used in various countries should be taken into account. In particular, the activity rates for females are frequently not comparable internationally, since in many countries relatively large numbers of women assist on farms or in other family enterprises without pay, and there are differences from one country to another in the criteria adopted for determining the extent to which such workers are to be counted among the economically active.<sup>3</sup>

A close examination of the number of women included by some countries, particularly industrially underdeveloped countries, bears witness to this difference in the interpretation of established definitions. Some countries show the number of the economically active women to be such a large percentage of the total population of the country, that the conclusion may only be reached that the stated number must include a substantial percentage of women engaged in unpaid domestic work in their own homes.

---

<sup>3</sup>*ILO Yearbook of Labour Statistics* (1969) Table 1.

The problem of including in the national product the value of unpaid domestic services is not the same as that pertaining to the labour force definition; it has been studied by economists for years. The classical and initially accepted criteria for the components were clearly enunciated by a professor of political economy at Cambridge<sup>4</sup> who, in discussing the calculation of the national product, stipulated that the value of services which people render to themselves and their families, should be excluded from the reckoning. Among these services, of course, were unpaid housework services.

But housework services were not the only ones to which this noted economist referred. There were others of a similar nature relating to non market items. In those cases, however, at a later date, it was agreed that concessions would have to be made; for while the measuring rod of money was not literally applicable, the value of the production could not be overlooked. For example, concessions were made in the case of agricultural earners who, having produced agricultural products, consumed these at home without putting them on the market; similar exception applied to owners of real estate who themselves occupied some of their own lodgings.

In these cases, the economists conceded that it was possible to impute to the services a dollar value for purposes of the national product. Clearly, therefore, the original principle of totally excluding the value of services which people render to themselves, has not been adhered to in all circumstances. Nevertheless, it continues to be adhered to with regard to the domestic services of housewives.

Even before the turn of the century, some Scandinavian statisticians disagreed with the principle of excluding all non-market items; both Norway and Denmark made an attempt to include an imputed value for unpaid housework in the national reckoning, but apparently they did not persist in the attempt.<sup>5</sup>

It was following the First World War that the exclusion of the value of unpaid housework as a service, once more became a matter for consideration. During the war, women who had been providing paid domestic services, moved out of domestic services and into the munitions factories. The domestic's former housework services were then taken over by a housewife who, until then, had not performed those particular services in her home. Insofar as the national dividend was concerned, this shift did not have a significant effect except, perhaps, through somewhat higher rates of earnings. However, after the war, the former domestic who had been employed in the munitions factory, went to her own home where she performed the type of housework services she had formerly performed for money.

---

<sup>4</sup>A. Marshall, *Principles of Economics*, (1930).

<sup>5</sup>Colin Clark, "The Economics of Housework," *Bulletin of the Oxford Institute of Statistics* (Vol. 20, No. 2, May 1958).



Now instead of one woman providing domestic services as had been the case before the war, there were two women performing these services. Nevertheless, as a result of this shift the national income was decreased! The total amount of services, though augmented in relation to the prewar situation, were reflected in the national product as a decrease in services.<sup>6</sup>

In 1921 an estimate of the value of housewives' services was made by the United States National Bureau of Economic Research. Conjectural estimates for 1918 placed the value of such services at 25.1% of the gross national product.<sup>7</sup> A later study made by Professor Simon Kuznets elicited an estimate slightly in excess of one-fourth of the total national income in 1929; the total amount calculated by Kuznets was some 23 billion dollars for that year. While pointing out the problems inherent in calculating the productive activities of housewives in the same manner as other economic processes, Professor Kuznets felt that they should be considered in any attempt to indicate the net product of the social system.

Another important effort was made in the Thirties to find some acceptable method of including these services in national accounting, by a Swedish team whose studies<sup>8</sup> suggested two estimates; first an estimate of the value of domestic work performed by paid servants including agricultural work; and the second, an estimate of the domestic work of wives and daughters in the homes. The Swedish group proposed to place a value on the domestic work of wives and daughters on the basis of wages paid to hired female servants. Unfortunately the investigators were not satisfied with the results of the evaluation.

Quite recently a British economist estimated<sup>9</sup> that the value of unpaid household services in industrialized societies amounted to 44% of the national product on the basis of production for the market. He outlined a method by which a value might be imputed to housework. He pointed out that, because of better household equipment, efficiency in household services had been increased and productivity had greatly improved; the same services were now being provided by fewer housewives, as increasing numbers of women were taking up paid employment. In spite of all these factors and the magnitude of the unpaid service provided, he noted that still "the very existence of this tremendous amount of work is ignored both by the general public and by traditional economists."

---

<sup>6</sup>A. L. Bowley, "The Definition of National Income," *The Economic Journal* (Vol. XXXII, March 1922), Page 3.

<sup>7</sup>National Bureau of Economic Research, *Income in the United States, its Amount and Description, 1909-1919*, Pages 59-60.

<sup>8</sup>E. Lindahl, E. Dalgren, Karin Kock, *National Income of Sweden, 1861-1930*, (Part II, 1937).

<sup>9</sup>Colin Clark, "The Economics of Housework," *Bulletin of the Oxford Institute of Statistics* (Vol. 20, No. 2, May 1958).



Within the last few years a number of economists have expressed similar views, such as the following:

It is clearly arbitrary to include in the national product only those services performed in the home by hired employees, but not the same services when performed by family members—Not to recognize the value of these productive services is a source of serious bias in the national product . . .

. . . housewives have increasingly entered the labour market as employees receiving a monetary income. Failure to include the value of services rendered in the household by family members thus not only understates the national product and income, and gives false impression of the proportion of total output originating in business, but also biases seriously all measures of the long period trend in national product.<sup>10</sup>

One of the most recent efforts to achieve a GNP imputation of the value of housewives' services, was described only two years ago.<sup>11</sup> This study estimated the value of housewives' activities in the United States in 1964 at about 24% of the GNP.

The economists who have been endeavouring to solve this problem, have not been indifferent to the obstacles which have to be overcome. The main difficulty appears to be the problem of measuring volume of production. There are also difficulties relating to the conditions under which such services are carried out; as well as a recognition of the factors that affect the amount of income represented by them. Nevertheless, it has been noted<sup>12</sup> that to ignore such unpaid services "would distort the significance of the level of living insofar as it may be interpreted by reference to the real wages."

Although the precise extent of unpaid domestic services in industrial countries is not known, it is obvious from those estimates which have been made, particularly where these have been on the basis of equivalent values for paid domestic services at market rates, that they represent a substantial percentage of national income. It is likely that even if such estimates were to be made on the basis of a purely arbitrary figure less than that of comparable market value, they would still represent a significant percentage of national income. But whatever method were to be formulated to impute a value to the domestic services of housewives for purposes of national accounting, a clear line of demarcation would have to be drawn between those household services which may be described as "economic" and those which result from the general activity of life.<sup>13</sup> The latter would not, of course, be included in the formula.

<sup>10</sup>Gardner Ackley, *Macroeconomic Theory*, (1961), Pages 55 & 56.

<sup>11</sup>Ahmad Hussein Shamseddine, *The Economic and Business Bulletin* (Philadelphia, Pa.: Temple University, Summer 1968 Issue).

<sup>12</sup>United Nations, *Report on International Definitions and Measurement of Standards and Level of Living* (1954), Pages 21 & 22.

<sup>13</sup>Thomas F. Dernburg, Duncan M. McDougall, *Macro-Economics* (1960, Revised 1963) Pages 34 & 35.

The suggestions which have been made in this paper are admittedly of primary concern to an international rather than to a national audience. Although action on a national basis might have the effect of stimulating international action, it would obviously be preferable to bring to the attention of the international bodies concerned, the question of redefining the components of the active labour force and the gross national product so as to include, respectively, housewives and the value of their domestic services.

While these problems may not be coming to the fore for the first time now, they are of some urgency at this time because of the social changes taking place at such rapid speed in our time. The change in the role of women in society and the emergence of older women in the labour force, both lend urgency to an early solution of the questions outlined in this paper.



la proportion du rendement total provenant du secteur des affaires, mais on fausse aussi sérieusement toutes les mesures de la tendance à longue échéance du produit national<sup>10</sup>.

Le dernier effort tenté en faveur d'inclure dans le produit national brut la valeur des occupations par les maîtresses de maison remonte à deux ans<sup>11</sup>. D'après cette étude, la valeur des occupations des maîtresses de maison aux Etats-Unis, en 1964, est estimée à environ 24 p. 100 du produit national brut. Les économistes qui se sont attachés à résoudre ce problème étaient tout à fait conscients des obstacles à surmonter, et il semble que la principale soit de mesurer le volume de la production.

Les conditions dans lesquelles les services sont rendus et l'identification des facteurs qui influent sur le montant de revenu qu'ils représentent posent aussi des problèmes. On a néanmoins mentionné<sup>12</sup> que le fait de ne pas tenir compte de ces services non rémunérés "fausserait le sens du niveau de vie dans la mesure où on peut l'expliquer par rapport aux gains réels".

Bien qu'on ne connaisse pas le volume exact de tous les services domestiques rendus dans les pays industrialisés, les calculs qui ont été faits, en particulier ceux qui se fondaient sur les valeurs équivalentes pour les services domestiques aux taux du marché, démontrent clairement qu'ils représentaient une proportion importante du revenu national. Si une telle évaluation était faite à partir d'un chiffre purement arbitraire, inférieur même à la valeur comparable sur le marché, il est probable qu'il représenterait encore un pourcentage élevé du revenu national. Mais quelle que soit la méthode mise au point pour attribuer une valeur aux services rendus par les maîtresses de maison aux fins de la comptabilité nationale, il faudrait établir de façon précise la ligne de démarcation entre les travaux ménagers qu'on peut qualifier "d'économiques" et ceux qui découlent de l'activité générale de la vie courante<sup>13</sup>. Bien entendu, ces derniers ne seraient pas inclus dans la formule. Les suggestions que je viens de formuler s'adressent surtout à un auditoire international plutôt que national. Bien que des mesures prises à l'échelle nationale puisse stimuler des mesures au palier international, il serait sûrement préférable d'attirer l'attention des organismes internationaux compétents sur la question de la redéfinition des éléments composants de la population active et du produit national brut afin d'y inclure, respectivement, les maîtresses de maison et la valeur de leurs travaux ménagers. Ce n'est pas la première fois que le problème est soulevé, mais le fait que les changements sociaux se produisent si rapidement de nos jours lui confère un caractère d'urgence. L'évolution du rôle de la femme dans la société et l'apparition de la femme d'un certain âge sur le marché du travail exigent la solution rapide des problèmes que je viens d'énumérer.

<sup>10</sup> Gardner Ackley, *Macroeconomic Theory* (1961), pp. 55 et 56.  
<sup>11</sup> Ahmad Hussain Shamseddine, *The Economic and Business Bulletin* (Philadelphia, Pa.: Temple University, Summer 1968 Issue).  
<sup>12</sup> Nations Unies, *Report on International Definitions and Measurement of Standards and Level of Living* (1954), pp. 21 et 22.  
<sup>13</sup> Thomas F. Dernburg, Duncan M. McDougall, *Macro-Economics* (1960, Revised 1963), pp. 34 et 35.



En 1921, le National Bureau of Economic Research, aux Etats-Unis, a calculé la valeur à attribuer aux services rendus par les maîtresses de maison. L'évaluation conjecturale pour 1918 fixait la valeur de ces services à 25.1 p. 100 du produit national brut<sup>7</sup>. Une étude subséquente, entreprise par le professeur Simon Kuznets, en fixait la valeur à 23 milliards de dollars pour 1929, soit un peu plus du quart du revenu national total des Etats-Unis pour cette année-là. Tout en signalant pourquoi il était difficile de calculer l'activité productive des maîtresses de maison de la même façon que les autres activités économiques, le professeur Kuznets était d'avis qu'il fallait en tenir compte si l'on voulait calculer le produit net du système social.

Au cours des années '30, une équipe de Suédois a tenté de trouver une méthode acceptable qui aurait permis d'inclure ces services dans la comptabilité nationale. Dans leurs études<sup>8</sup> ils proposaient deux modes d'évaluation: tout d'abord, l'évaluation des travaux ménagers exécutés par des domestiques rémunérés, y compris le travail agricole; ensuite, l'évaluation des travaux ménagers exécutés par les épouses et les filles dans les foyers, en fonction des salaires payés aux domestiques. Les chercheurs n'ont malheureusement pas été satisfaits des résultats obtenus.

Tout dernièrement, un économiste britannique a calculé<sup>9</sup> que, si l'on se fonde sur la production aux fins du marché, la valeur des services domestiques non rémunérés dans les sociétés industrialisées représentait 44 p. 100 du produit national. Il a ébauché une méthode permettant d'attribuer une valeur aux travaux ménagers. Et, il a de plus fait remarquer que par l'usage efficace d'appareils ménagers améliorés, la qualité et le rendement des travaux ménagers étaient supérieurs; que le nombre des maîtresses de maison qui s'occupent exclusivement des travaux ménagers a diminué et que les femmes qui acceptent des emplois rémunérés sont de plus en plus nombreuses. Malgré tous ces facteurs et le volume considérable des services non rémunérés, a-t-il souligné, "le public dans l'ensemble et les économistes de la vieille école continuent d'ignorer ce que représente la somme totale de tout ce travail."

Au cours des dernières années, quelques économistes ont exprimé leurs opinions à ce sujet, et dans l'ensemble elles se résument à ce qui suit:

Il est clairement arbitraire d'inclure uniquement dans le produit national les services rendus dans les foyers par des employées rémunérées, et de ne pas tenir compte de ces mêmes services lorsqu'ils sont exécutés par les membres de la famille. . . . Le fait de méconnaître la valeur de ces services productifs contribue à fausser sérieusement le calcul du produit national. . . .

Les maîtresses de maison tendent de plus en plus, à prendre des emplois rémunérés. Ainsi, en n'incluant pas la valeur des services rendus au foyer par les membres de la famille, non seulement on sous-estime le produit et le revenu national et l'on donne une idée fausse de

(vol. 20, no 2, mai 1958).

<sup>8</sup>E. Lindahl, E. Dalgren, Karin Kock, *National Income of Sweden, 1861-1930* (Partie II, 1937).  
<sup>9</sup>Colin Clark, "The Economics of Housework", *Bulletin of the Oxford Institute of Statistics* (vol. 20, no 2, mai 1958).

délibérations sur le calcul du produit national, que la valeur des services que les gens rendaient à leurs familles et à eux-mêmes devait être exclue du produit national brut. Au nombre de ces services figuraient, bien entendu, les travaux ménagers non rémunérés.

Cependant, les travaux ménagers non rémunérés ne furent pas les seuls mentionnés par cet économiste. Il y avait d'autres cas, à peu près semblables touchant les articles non commercialisés. Plus tard, on a reconnu que dans ce cas des concessions s'imposaient, car même s'il était littéralement impossible d'en mesurer la valeur monétaire, il ne fallait pas pour autant négliger la valeur de la production. Ainsi, on a fait des concessions dans le cas des cultivateurs dont les produits ne sont pas destinés au marché mais à leur consommation domestique; et pareilles concessions ont été faites aux propriétaires fonciers qui occupent une de leurs propriétés.

Dans ces cas, les économistes ont reconnu qu'il était possible d'attribuer une valeur en dollars aux services aux fins de calcul du produit national. Ce qui démontre que l'application du principe de base, visant à exclure entière-ment la valeur des services que les particuliers se rendent à eux-mêmes, n'a pas été respectée dans tous les cas. Il reste, toutefois, encore de rigueur pour ce qui a trait aux travaux ménagers non rémunérés des maîtresses de maison. Même avant le début du siècle, quelques statisticiens de la Scandinavie s'étaient élevés contre le principe de l'exclusion de tous les articles non commercialisés; la Norvège et le Danemark ont tous deux tenté d'inclure dans le calcul du produit national une valeur attribuée aux travaux ménagers non rémunérés, mais il semble qu'ils aient laissé tomber cette tentative<sup>5</sup>.

A la suite de la Première Guerre on a tenté, une fois de plus, d'aborder la question de l'exclusion, du chapitre des services, de la valeur des travaux ménagers non rémunérés. Au cours de la guerre, les femmes qui, jusque là, étaient employées comme domestiques abandonnèrent ce genre d'emploi pour aller travailler dans les usines de munitions. Les maîtresses de maison qui, auparavant, ne s'occupaient pas de l'entretien domestique durent se charger d'exécuter elles-mêmes les travaux ménagers dans leur foyer. En ce qui a trait au dividende national, ce changement fut sans grand effet, si ce n'est, peut-être, qu'il se manifesta par une légère augmentation dans les taux de salaires. Après la guerre, toutefois, l'ancienne domestique, qui avait occupé un emploi dans une usine de munitions, réintégrera son foyer pour y accomplir le même genre de travaux ménagers qu'elle était appelée à faire autrefois à titre de domestique rémunérée.

Alors qu'avant la guerre les travaux ménagers étaient exécutés par une seule personne, il y en avait désormais deux qui accomplissaient ces tâches. Mais, ce changement d'occupation se traduisit par une baisse du revenu national. Par rapport à la situation d'avant-guerre le montant total des services avait augmenté et le produit national accusait une baisse de ces services<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Colin Clark, "The Economics of Housework," *Bulletin of the Oxford Institute of Statistics* (vol. 20, no 2, mai 1958).  
<sup>6</sup> A. L. Bowley, "The Definition of National Income", *The Economic Journal* (Vol. XXXII, mars 1922), p. 3.

en emploi continu durant une période de trois ans. Or, comme les maîtresses de maison ne font pas partie de la population active, le privilège au recyclage et aux allocations leur est donc refusé. Le recyclage de cet important groupe de la population active permettrait pourtant de mieux utiliser les ressources de main-d'œuvre.

L'adoption de ces propositions entraînerait un autre avantage, plus marqué sur le plan social que sur le plan matériel, en ce sens que, par réaction psychologique, la société considérerait l'aspect positif des travaux ménagers. Quant à la maîtresse de maison, elle adopterait vis-à-vis de ses tâches incombantes une attitude conforme à la conception générale. Le fait de ne pas estimer à leurs justes valeurs le rôle et les tâches de la maîtresse de maison est la principale cause du mécontentement actuel, sentiment encore plus manifeste chez quelques jeunes femmes qui auraient peut-être été satisfaites de jouer ce rôle, n'eût été l'attitude dominante.

Sur la scène internationale, il va sans dire qu'on a beaucoup à gagner en offrant des comparaisons internationales plus réalistes, tant en ce qui a trait à la composition de la "population active" qu'au volume actuel du produit national brut. Bien que les éléments composants de la "population active" soient clairement définis et d'usage international, plusieurs pays, en particulier les pays industriels moins développés, les interprètent assez librement. Depuis quelques années, l'Organisation internationale du Travail a recommandé que l'on adopte une réserve prudente lorsqu'il est question de comparaisons internationales des populations actives parce que :

... il convient de tenir compte des différences que présente la définition de la population active selon les pays. Les taux d'occupations des femmes, notamment, ne se prêtent pas toujours à des comparaisons internationales, car, dans bien des pays, un nombre assez important de femmes aident, sans rémunération, aux travaux de l'exploitation familiale, agricole ou autre, et il existe, entre les pays, des différences dans les critères acceptés pour déterminer dans quelle mesure cette catégorie de travailleuses doit être comptée dans la population active.<sup>3</sup>

L'examen minutieux du nombre des femmes incluses par certains pays, en particulier les pays peu industrialisés, illustre bien ces différences dans l'interprétation des définitions établies. Dans quelques pays, le nombre de femmes actives constitue un pourcentage si élevé de la population totale du pays, qu'il faut en déduire que le chiffre indiqué inclut certainement un pourcentage élevé de femmes qui consacrent leur activité à des travaux ménagers non rémunérés dans leurs foyers.

Le problème de l'inclusion de la valeur des travaux ménagers non rémunérés dans le produit national est différent par rapport à celui de la définition de la population active; et depuis des années, les économistes se penchent sur ce problème. Les critères classiques des éléments composants de la population active, tels qu'acceptés au départ, ont été clairement énoncés par un professeur d'économie politique à Cambridge<sup>4</sup>; et ce dernier a stipulé, lors des

<sup>3</sup> Annuaire des statistiques du travail du BIT (1969), tableau 1.  
<sup>4</sup> A. Marshall, *Principles of Economics* (1930).



devoirs d'état et les tâches supplémentaires venant s'y ajouter, son travail demeure toujours le même, à la différence que sa valeur monétaire disparaît.

Le thème du congrès, "Le rôle des statistiques du travail dans l'amélioration des conditions de vie", me permet de soumettre à l'attention d'un auditoire, composé de spécialistes dans les domaines de la statistique et de l'économie, une proposition à l'effet que l'on revise la procédure établie relativement aux méthodes de calcul des services qui composent le produit national brut. En plus des avantages sociaux qui en découleraient, cette révision serait une opération logique du point de vue tant statistique qu'économique. Plus précisément, il s'agit de propositions visant à faire inscrire comme l'un des groupes de professions qui composent la population active, les maîtresses de maison qui accomplissent des travaux ménagers déterminés dans leurs foyers, et à inclure dans le coût total des services qui, avec le coût des biens, composent le produit national brut, une valeur attribuée aux travaux ménagers déterminés non rémunérés des maîtresses de maison.

Un des avantages sociaux que l'on retirerait de l'adoption de ces propositions, serait l'élargissement d'un certain nombre de programmes de sécurité sociale, de sorte qu'ils soient également accessibles à toute maîtresse de maison qui accomplit des travaux ménagers déterminés. Ces programmes ne sont actuellement accessibles qu'aux personnes faisant partie de la population active. L'étude des statistiques des dernières années démontre que l'accroissement de la population active est attribuable, en grande partie, au fait qu'une forte proportion de femmes, de certains groupes d'âges, sont en emploi alors qu'auparavant elles s'étaient consacrées exclusivement pendant quelques années à leurs tâches de maîtresses de maison. Lorsque ces femmes reviennent au travail après une période d'absence, ou sont embauchées pour la première fois, elles ne bénéficient pas des avantages auxquels ont droit celles qui font partie de la population active depuis plusieurs années.

Le Régime de pensions du Canada est un exemple des programmes canadiens de ce genre. C'est un programme fédéral d'assurance sociale auquel les salariés et les travailleurs indépendants contribuent pour ainsi avoir droit à une pension de retraite à l'âge de 65 ans. Ce programme est prévu à l'intention des membres de la population active. Par conséquent, la femme qui revient en emploi, après s'être consacrée durant plusieurs années à son foyer et aux travaux ménagers non rémunérés, est nettement désavantagée par rapport à celle qui durant ces mêmes années avait un emploi rémunéré. Si, à titre de maîtresse de maison, dont l'emploi consiste à accomplir ses travaux ménagers, elle avait été considérée comme faisant partie de la population active, on lui aurait peut-être accordé le privilège de participer au Plan de retraite. Ainsi, lorsqu'une maîtresse de maison accepte un emploi rémunéré, ses cotisations au régime de pensions seraient ajoutées à celles déjà versées à titre de maîtresse de maison.

Comme autre exemple, il faut citer le programme de recyclage des adultes au Canada qui verse des allocations uniquement aux personnes qui ont été



# LA POPULATION ACTIVE, LE PNB ET LES SERVICES NON RÉMUNÉRÉS DES MAÎTRESSES DE MAISON

Le sentiment de frustration et d'injustice qui a pour ainsi dire déclenché cette sorte de révolution sociale que mènent les femmes aux États-Unis et au Canada prend même ses racines dans des domaines que les femmes ne connaissent pas encore tout à fait. Les économistes et les statisticiens ont, pour leur part, contribué à un état de choses quelque peu paradoxal en excluant de l'apport national la valeur du travail non rémunéré de la femme au foyer et en négligeant de considérer les femmes qui travaillent chez elles comme faisant partie de la population active. À ce propos, le quatrain satirique paru dans *La Gazette du Travail*, sous la rubrique "Du Bureau de la main-d'œuvre féminine" illustre bien la situation, et fait allusion à la population active<sup>1</sup>:

Il faut des femmes en travail

Pour que la vie poursuive son cours,

Mais le travail des mères, encore à ce jour,

N'est pas considéré comme un apport qui vaille.

Comme exemple classique de cette situation paradoxale, je citerai celle d'un économiste<sup>2</sup> de renom au sujet de l'omission des travaux ménagers non rémunérés dans le calcul du revenu national:

Supposons qu'un certain nombre de célibataires qui emploient des ménagères, moyennant rétribution monétaire, décidaient d'épouser celles-ci, le revenu national en serait de ce fait diminué d'autant. Par contre, pour la femme, devenue épouse et ménagère, outre ses

<sup>1</sup> *La Gazette du Travail* (janvier 1970) p. 63.  
<sup>2</sup> A.C. Pigou, "The Economics of Welfare (1946)".

En<sup>12</sup>. Si, de fait, ce sont là les objectifs de la Fédération, il semblerait alors approprié d'étudier les faits tels qu'on les rapporte.

Les femmes employées par nos universités ne sont pas seulement sujettes à de "petites inégalités" et le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale n'a pas été respecté même dans l'enceinte de l'université. Apparemment, la société dans son ensemble ne s'est pas montrée prête à appliquer la politique énoncée par son gouvernement.

Où en est la Fédération des femmes diplômées des universités du Canada ? Il est certain qu'elle n'approuve pas les conditions auxquelles les femmes universitaires sont assujetties. S'il en est ainsi, peut-être est-il temps que la Fédération le fasse savoir bien clairement. Parmi les jeunes femmes inscrites aux universités, en effet, il existe un désenchantement accru à l'égard des organisations en place. Un tel désenchantement mène assurément à un sentiment de frustration. C'est précisément ce sentiment de frustration qui explique les propos plutôt durs qu'on a entendus et les idées quelque peu confuses qui ont été émises. C'est cependant dans l'injustice trop longtemps tolérée dans notre société que se trouve la cause de cette frustration. En notre ère d'évolution rapide, la Fédération canadienne des femmes diplômées des universités devrait, bien sûr, battre la marche.

<sup>12</sup>Patricia Cockburn, *Women University Graduates in Continuing Education and Employment* (L'éditeur n'est pas indiqué. Exemplaires disponibles à la librairie de l'Université de Toronto, Front Campus, Toronto 5 (Ontario)).

même de leur rôle les institutions de haut savoir auraient été à l'avant-garde en appliquant des pratiques éclairées, pour ne pas dire légales, en matière d'emploi.

Dans un travail publié l'an dernier et intitulé "Les politiques concernant la main-d'œuvre hautement qualifiée et les diplômées canadiennes: La discrimination mais à quel prix?", il a été question de discrimination en matière d'emploi non universitaire, à l'égard des diplômées d'université. On a signalé que les employeurs canadiens qui recrutent du personnel par l'entremise des services de placement, même sur les lieux des universités, refusent d'interviewer des femmes diplômées qualifiées dans le cas des deux tiers des emplois énumérés dans un répertoire du Canada.

Nous voulons croire que la publicité qui s'ensuivit a poussé les rédacteurs de ce répertoire, sinon les sociétés qui font du recrutement, à reconsidérer ces pratiques discriminatoires. En aucun cas, fait-on allusion au sexe du candidat dans l'édition courante du répertoire canadien en question. Il y a donc lieu de croire que les services de placement des universités n'auront plus à refuser aux femmes diplômées en quête d'emplois l'occasion d'être interviewées.

Devant ces conditions qui existent dans les universités canadiennes, où en est la Fédération des femmes diplômées des universités du Canada? Dans un mémoire présenté à la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, il y a deux ou trois ans environ, la Fédération déclarait que "des succès importants ont été remportés et ce qui reste à faire consiste surtout en des opérations de mise au point". Dans le mémoire, on explique que ces opérations de mises au point consistent dans l'élimination de "petites inégalités"<sup>10</sup>.

Il y a quelques mois, la presse rapportait la déclaration ci-après de la présidente sortante de la Fédération des femmes diplômées des universités du Canada:

Nous croyons que les droits pour lesquels nos ancêtres devaient lutter il y a 40 ou 50 ans, par exemple, le droit de la femme à des études supérieures et à une rémunération égale pour un travail de valeur égale, ont été accordés<sup>11</sup>.

Dans la brochure intitulée "La femme diplômée face à l'éducation permanente et au monde du travail", la Fédération des femmes diplômées des universités du Canada explique que son rôle consiste à donner l'élan en encourageant les diplômées d'universités à accroître ou à recycler leurs connaissances théoriques, surtout pour être en mesure d'accepter ou de reprendre un emploi et de travailler avec les universités et les gouvernements à cette

<sup>9</sup> Ministère du Travail du Canada, Bureau de la main-d'œuvre féminine '69 (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1970).

<sup>10</sup> La Fédération canadienne des femmes diplômées des universités, *Mémoire à la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada* (polycopié).

<sup>11</sup> *Ottawa Journal*, le 17 août 1970.

récentes<sup>5</sup> le pourcentage des femmes qui se dirigent vers des grades supérieurs accuse effectivement une baisse. Le pourcentage des femmes qui ont obtenu une maîtrise en 1955-1956 (20.8) était supérieur à celui de l'année 1968-1969 (19.5); celui des femmes qui ont obtenu un doctorat était sensiblement plus élevé en 1945-1946 (11.5) qu'en 1968-1969 (7.9). Les données relatives au baccalauréat révèlent un autre fait intéressant. Le pourcentage des femmes aspirant à ce grade s'établissait à 32 p. 100 du total des inscriptions<sup>6</sup>; le pourcentage des femmes ayant obtenu ce grade était de 37.3<sup>7</sup>. Il est évident que leurs confrères, semble-t-il, pour des raisons de sexe.

Cette situation est d'autant plus inconcevable qu'elle existe toujours 51 ans après qu'on a établi le principe de l'égalité de salaire pour un travail de valeur égale, principe qui a été incorporé dans la constitution de l'Organisation internationale du Travail dont le Canada a été membre fondateur en 1919. Voilà où nous en sommes sept ans après la ratification par le Canada, avec l'assentiment des provinces, d'une convention internationale du travail interdisant la discrimination dans l'emploi fondée sur le sexe. La ratification de cette convention indiquait que le Canada acceptait officiellement de favoriser l'égalité de chance et de traitement en matière d'emploi.

Il y a dix ans, à la réunion de la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, au cours de sa onzième session tenue à Paris, on a adopté une convention internationale interdisant la discrimination en matière d'éducation. Bien que le but premier de cet instrument fût d'encourager la collaboration internationale, il est précisé qu'un Etat qui devient partie à la convention s'engage à formuler, à élaborer et à appliquer une politique nationale tendant à favoriser l'égalité de chance et de traitement en matière d'éducation. Le Canada a appuyé cette convention, bien que ses représentants aient fait remarquer qu'en vertu de la Loi de l'Amérique du Nord britannique la question de l'éducation est

du ressort des provinces.

Il est évident, semble-t-il, que pour autant qu'il s'agisse de l'intérêt général au Canada, les gouvernements eux-mêmes se sont engagés à tâcher d'éliminer la discrimination en matière d'emploi, quelle qu'elle soit, de même que la discrimination en matière d'éducation. La discrimination en matière d'emploi dans le domaine de l'éducation semble aggraver l'outrage à l'intérêt public. Il va de soi que les universités du Canada ne sont pas parties intégrantes du gouvernement et qu'elles ne sont pas liées par les politiques énoncées par le gouvernement. Toutefois, on aurait pu supposer qu'en raison de la nature

<sup>5</sup>Bureau fédéral de la statistique, *Relevé de l'enseignement supérieur, Partie II, Grades, personnel et résumé*, n° de catalogue 81-211 (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1970).

<sup>6</sup>Bureau fédéral de la statistique, *Relevé concernant l'enseignement supérieur, Partie I, Inscription et résumé*, n° de catalogue 81-204 (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1970).

<sup>7</sup>Bureau fédéral de la statistique, *Relevé de l'enseignement supérieur, Partie II, Grades, personnel et résumé*, op. cit.



Dans les grandes universités du Canada<sup>2</sup>, un professeur du sexe féminin dont la nomination dépend sans doute de sa compétence, touche un traitement médian qui est de 7.9 p. 100 inférieur à celui de son confrère qui détient un poste au même niveau. Lorsqu'il s'agit d'un professeur agrégé, la femme reçoit 3.9 p. 100 de moins; et dans le cas d'un professeur adjoint, la différence est de 4.7 p. 100. Au niveau des chargés de cours et des instructeurs, la différence est un peu plus marquée, soit 8.7 p. 100.

Dans les collèges moins considérables, où les titres de professeurs agréés et de professeurs adjoints n'existent pas, les enseignants d'une classe supérieure à celle de chargés de cours ou d'instructeurs sont classifiés dans la catégorie des professeurs. Un professeur du sexe féminin dans une telle institution touche un traitement médian qui est de 48.7 p. 100 inférieur à celui de son confrère.

Il intéresserait peut-être également le contribuable canadien et ceux qui, de plus, soutiennent de leurs dons nos institutions de haut savoir d'apprendre que même si les femmes représentent plus du tiers de l'ensemble des diplômés, elles ne constituent qu'un septième du personnel enseignant à plein temps dans les universités et collèges<sup>3</sup>. Il reste à établir si cela est dû au fait que l'écart dans le traitement des femmes membres du corps professoral les dissuade d'enseigner dans les institutions de haut savoir, ou au fait que les universités hésitent à employer des femmes.

Selon des déclarations rendues publiques il y a deux ans par un certain nombre de professeurs du sexe féminin<sup>4</sup>, l'Association des universités et collèges du Canada et l'Association canadienne des professeurs d'université, ayant proposé qu'on prépare un mémoire pour la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, ont, par la suite, refusé d'appuyer les recommandations contenues dans un mémoire préparé par un comité établi à cette fin, en prétendant que ce mémoire était "tendancieux" et "visait à défendre une cause".

En expliquant l'attitude qu'avait adoptée alors l'Association des universités et collèges du Canada, le directeur exécutif est censé avoir dit comment "dans bien des cas, des femmes avaient été handicapées dans certaines universités et que, dans certaines régions, il existe des préjugés . . .", mais que le Comité avait poussé les choses trop loin pour mériter l'appui général". Il se peut que dans l'interval, cette Association ait en quelque sorte modifié son attitude car, dans un récent mémoire présenté au gouvernement du Canada, elle faisait remarquer "qu'il existe des obstacles qui découragent les femmes, indépendamment de leurs aptitudes, d'entrer à l'université". Apparemment, ces entraves sont nombreuses puisque selon des données

<sup>2</sup>Bureau fédéral de la statistique, *Traitements et qualifications des professeurs des universités et collèges*, 1969-1970, n° de catalogue 81-203 (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1970).

<sup>3</sup>Bureau fédéral de la statistique, *Statistique de l'enseignement—estimations 1970-71*, n° de catalogue 81-220 (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1970).

<sup>4</sup>Bureau fédéral de la statistique, *Relève de l'enseignement supérieur, Partie II, Grades, personnel et résumé*, n° de catalogue 81-211 (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1970).

<sup>5</sup>*Toronto Telegram*, le 16 décembre 1968.

# PRATIQUES DISCRIMINATOIRES DANS LES UNIVERSITÉS ET LE RÔLE QUE LA FÉDÉRATION CANADIENNE DES FEMMES DIPLÔMÉES DES UNIVERSITÉS POURRAIT JOUER

Dans des institutions canadiennes de haut savoir, notamment dans les facultés de droit, de sciences économiques et d'autres sciences sociales, on enseigne sans doute des matières en rapport avec les lois du travail du Canada, tant provinciales que fédérales. Parmi les lois du travail qui sont en vigueur depuis des années aux niveaux provincial et fédéral, il y a les lois qui stipulent clairement et explicitement que si l'homme et la femme accomplissent un travail de semblable valeur, dans des circonstances semblables, ils doivent être rémunérés à des taux qui ne sauraient différer uniquement pour une raison de sexe.

Dans de telles circonstances, ceux qui soutiennent nos universités, y compris tous les contribuables canadiens, doivent considérer en quelque sorte comme une énigme le fait qu'il existe dans certaines universités un écart dans les traitements des enseignants du sexe masculin et du sexe féminin. Dans le Rapport que vient de publier la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, il est question d'une étude entreprise pour la commission et dans laquelle on lit:

On s'est aperçu qu'un peu plus de la moitié de cette différence ne pouvait s'expliquer par les facteurs d'âge, de diplôme, de domaine de spécialisation, d'université, de région et de fonction. D'après cette étude, il semble donc que le sexe soit une des raisons du traitement inférieur accordé aux femmes<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Rapport de la commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada (Ottawa: Information Canada, 1970).

les employés d'une bibliothèque municipale. Dans le cas en question, l'employeur a demandé à une employée de prendre sa retraite à 60 ans alors que les hommes exécutant le même travail pouvaient rester jusqu'à 65 ans. Un tribunal d'arbitrage a rendu une sentence en faveur de la retraitée à un âge moins avancé; le syndicat vient de loger un appel auprès du tribunal responsable.

Il sera intéressant de surveiller le résultat de cet appel du syndicat puisque la loi provinciale sur les droits de l'homme renferme une disposition, encore rare au Canada, qui interdit la discrimination fondée sur le sexe concernant toute condition d'emploi. Ce cas, par conséquent, soulève une controverse qui se répandra peut-être au Canada à mesure que les administrations décréteront des lois interdisant la discrimination dans l'emploi fondée sur le sexe. Voilà donc quelques-unes des situations dans lesquelles se trouvent les femmes, de nos jours. Ce ne sont pas des situations dont toutes les femmes doivent nécessairement s'inquiéter, mais elles reflètent une attitude désormais inacceptable de la part de la société. Il est à prévoir que le rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme se penchera sur les attitudes et présentera des recommandations qui pourraient amener un changement rapide.

Que veut la femme, la femme canadienne en particulier? Elle veut justice et franc jeu. Ce sont là aussi les objectifs de la société canadienne tout entière, hommes et femmes. C'est afin d'atteindre ces objectifs que, depuis quelques années, l'on a déployé beaucoup d'efforts, par des mesures législatives et par l'éducation, pour supprimer la discrimination au Canada. Il n'est plus légal ni acceptable de se livrer à la discrimination fondée sur la couleur, sur la religion, sur l'origine ethnique ou même, dans quelques cas, sur l'âge.

Cependant, on ne reconnaît pas encore que, quand les femmes se voient refuser des occasions d'emploi et d'éducation, quand elles reçoivent un traitement moins favorable que les hommes dans des circonstances qui auraient dû commander les mêmes conditions, il s'agit là aussi de discrimination. C'est de la discrimination fondée sur le sexe. Il n'y va pas seulement de l'intérêt des femmes que cette injustice soit réparée; il y va de l'intérêt de notre pays qui favorise une société libre:

La cause de la femme est aussi celle de l'homme; ils progressent ou rétrogradent ensemble.



lieu de faire remarquer, à ce propos, que le roulement élevé des jeunes cadres de sexe masculin à la recherche d'avancement dans d'autres sociétés ne semble pas avoir eu de répercussions semblables sur les exigences d'admissibilité aux régimes de pension.

Les régimes de pension ont pour objet d'accorder des pensions aux employés à ce que l'on qualifie généralement d'âge "normal" de la retraite. Comme le signalait une étude des régimes de pensions que le ministère du Travail du Canada a exécutée, il y a quelques années, "l'âge normal de la retraite survient cinq ans plus tôt pour les femmes... que pour les hommes"<sup>19</sup>. Toutefois, une autre étude publiée par une entreprise privée signalait le début d'une tendance à fixer à plus de 60 ans l'âge "normal" de la retraite des femmes à cause "du facteur coût"<sup>20</sup>. La même étude déclarait que "les travailleuses restent utiles aux employeurs après 60 ans, âge jusqu'alors accepté". Il est à remarquer que le changement qui, dit-on, est en train de se produire relativement à l'âge différent de la retraite pour les hommes et pour les femmes n'est pas le fait d'une attitude plus éclairée de la part des industries ni d'un effort de leur part pour corriger les différences de traitement entre les hommes et les femmes. Cette tendance résulte d'une heureuse circonstance voulant que le système actuel soit plus coûteux.

Malgré cette tendance, on a affirmé qu' "un grand nombre de régimes de pension fixent encore à 60 ans l'âge de la retraite pour les femmes"<sup>21</sup>. La retraite obligatoire à un âge moins avancé pour la femme est assez ironique, compte tenu des enquêtes sur la santé et des données sur la durée moyenne de vie. Selon les plus récentes données<sup>22</sup>, un homme de 55 ans peut s'attendre à vivre encore 20,38 ans alors qu'une femme du même âge peut vivre encore 24,70 ans.

Le fait que les femmes soient plus en santé entre 45 et 64 ans ressort bien des données démographiques de ce groupe d'âge: sur 100,000 personnes, 643 hommes mourront de maladies cardio-vasculaires comparativement à 244 femmes. De même, le taux de mortalité dû à la grippe, à la bronchite et à la pneumonie est de 45 pour l'homme mais de 14 pour la femme<sup>23</sup>. N'est-il pas alors évident que non seulement les femmes vivent plus longtemps que les hommes, mais qu'elles sont aussi moins exposées, à un âge avancé, aux maladies cardiaques et aux infections respiratoires. Pourtant, les femmes doivent souvent prendre leur retraite quelque cinq ans avant les hommes. La situation de la femme est encore plus difficile du fait que la pension de sécurité de la vieillesse ne commence qu'à 65 ans.

Un syndicat ouvrier dans un coin du pays a récemment mis en doute les mesures discriminatoires, fondées sur l'âge, d'un régime de pension pour

<sup>19</sup>Ministère du Travail du Canada, Direction de l'économique et des recherches, *A Study of Pension Plans in Sixty-Six Companies in Canada* (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1964), p.10).  
<sup>20</sup>National Trust Company, Division des pensions, *A Study of Canadian Pension Plans* (National Trust Company Limited, 1961), p. 4.  
<sup>21</sup>Kirkland, op. cit., p. 122.  
<sup>22</sup>Bureau fédéral de la statistique, *Annuaire du Canada, 1969* (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1970), p. 256.



- <sup>16</sup>*The Globe and Mail* (Toronto), le 8 avril 1969.
- <sup>17</sup>Bureau fédéral de la statistique, *Pension Plans Non-Financial Statistics 1960* (Ottawa: Impri-meur de la Reine, 1962), p. 23.
- <sup>18</sup>Norman G. Kirkland, "The Design of Pension Plans in Canada", *Pensions in Canada*, éd. Laurence E. Coward (Don Mills (Ontario): CCH Canadian Limited, 1964), p. 119.

Et que dire des avantages sociaux, en particulier des régimes de pension et de retraite? L'admissibilité aux régimes de pension se fonde en général sur l'âge et sur les états de service. L'ensemble des avantages que ces régimes offrent est, par conséquent, fonction du nombre d'années durant lesquelles l'employé a adhéré au régime. Ainsi, l'âge à l'arrivée et l'âge à la retraite revêtent une importance primordiale. C'est pourquoi, en toute justice, on pourrait supposer que tous les employés d'une même organisation ont droit à une série uniforme de règlements concernant le nombre d'années donnant droit aux avantages. Malheureusement, il n'en est pas toujours ainsi. Une étude<sup>17</sup> que le Bureau fédéral de la statistique a publiée, il y a quelques années, établissait clairement les faits. En vertu de certains régimes, les hommes étaient admissibles au régime de pensions plusieurs années avant les femmes, même si celles-ci travaillaient dans le même établissement. Les travailleurs y étaient admissibles à l'âge de 25 ans. Ce fait est "justifié" dans une autre étude publiée par une société privée<sup>18</sup>, par la raison voulant que "l'âge plus élevé fixé à l'égard des femmes tient compte du roulement élevé avant cet âge, en partie parce que les femmes quittent leur emploi pour se marier". Il y a

*Elle change de sexe et obtient une augmentation*  
Pretoria, Afrique du Sud (PA)—André Strydom obtiendra une augmentation de salaire parce qu'il vient de subir une intervention chirurgicale. Après une série d'interventions délicates, Sylvia est devenue André, et ce dernier a été déclaré homme par les médecins. M. Strydom, âgé de 41 ans, est commis à la Commission de la Fonction publique, dont l'échelle de salaire est plus élevée pour les hommes que pour les femmes<sup>16</sup>.

Dans presque toutes les administrations au Canada, des lois stipulent que lorsque les hommes et les femmes font sensiblement le même travail dans le même établissement, ils doivent toucher le même salaire pour le même travail, sans égard au sexe. Malgré ces lois, les différences de salaire fondées sur le sexe sont monnaie courante dans notre pays, ainsi que dans la plupart des pays industrialisés. L'absurdité, sans parler de l'injustice, de cette situation se reflète dans le fait divers qui suit:

d'étudiants.

évidence, l'université ne procède pas à cet examen des motifs quand il s'agit de l'admission des femmes à la faculté de médecine de son université; les mêmes normes d'admissibilité, disait-il, s'appliquent tant aux étudiants qu'aux étudiants. Toutefois, aurait-il ajouté, il est nécessaire de bien sonder la motivation des étudiants avant de les accepter, étant donné que l'université craint qu'elles n'interrompent leur carrière après leur mariage. De toute évidence, l'université ne procède pas à cet examen des motifs quand il s'agit

C'est ce que reflète sa situation devant la loi.

Il y a quelques mois, dans un jugement confirmant un jugement d'une Cour supérieure provinciale, la Cour d'appel de cette province a statué qu'une mère n'était pas habilitée à réclamer des dommages-intérêts pour la mort de son fils, causée par une négligence, parce qu'elle n'était pas mariée. L'un des juges a souligné que le jugement se fondait sur une sentence identique rendue dans deux causes précises (1931 et 1967), dans laquelle la Cour supérieure du Canada avait statué que "le parent naturel est privé du droit de réclamer des dommages-intérêts pour la mort d'un enfant illégitime".

Le juge a poursuivi:

Nous ne faisons pas la loi. Il n'existe pas dans notre droit de "judge-made law". Nous ne pouvons qu'appliquer les prescriptions de la loi existante qui, sur le point qui nous est soumis, n'a pas été modifiée depuis 1930.<sup>11</sup>

Dans le domaine de l'emploi, la situation de la femme laisse encore beaucoup à désirer, même si des mesures prises récemment témoignent d'un effort pour redresser les mesures discriminatoires. Le ministre fédéral du Travail, l'honorable Bryce Mackasey, a annoncé qu'il comptait déposer une loi visant à interdire la discrimination contre les femmes dans l'emploi. Il a informé la Chambre des communes que:

... nous espérons pouvoir présenter des mesures législatives visant à supprimer l'injustice dont la main-d'œuvre féminine est victime au Canada.<sup>12</sup>

Dans l'entre-temps, toutefois, des diplômées pleinement qualifiées et aussi compétentes que leurs collègues masculins (leurs résultats aux examens en font foi) sont fréquemment incapables d'obtenir des entrevues avec les représentants d'entreprises à la recherche de personnel qualifié dans les services de placement des universités mêmes dont ces femmes sont diplômées.<sup>13</sup> Une étude publiée récemment par la Commission de la Fonction publique<sup>14</sup> concédait que les occasions d'emploi pour les femmes dans la Fonction publique sont aussi extrêmement restreintes. Malgré le principe du mérite que la Fonction publique du Canada applique depuis nombre d'années, ce n'est qu'en 1967 que la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique a subi une modification interdisant la discrimination fondée sur le sexe.

Dans le monde universitaire, c'est un fait que très peu de femmes du corps professoral occupent des postes importants. De plus, on a souvent entendu dire qu'il y a des quotas dans certaines facultés quant à l'admission des femmes. Lors d'une interview publiée au début de l'année<sup>15</sup>, le vice-doyen

<sup>11</sup> Le Devoir (Montréal), le 4 février 1970.

<sup>12</sup> Débats de la Chambre des communes du Canada, le 10 décembre 1969.

<sup>13</sup> Ministère du Travail du Canada, "Les politiques concernant la main-d'œuvre hautement qualifiée et la diplomée canadienne: la discrimination, mais à quel prix?", Bureau de la main-d'œuvre féminine 69 (Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1970).

<sup>14</sup> Kathleen Archibald, Les deux sexes dans la Fonction publique (Information Canada, Ottawa, 1970).

<sup>15</sup> Le Soleil (Québec), le 18 février 1970.

conformité de la loi de chaque province. En vertu de ces lois, certains employeurs contribuent à une caisse de réparation des accidents du travail qui sert à indemniser les employés ou les personnes à leur charge en cas d'accident ou de décès en cours d'emploi. Lorsqu'un travailleur meurt dans des circonstances prévues dans la loi, les personnes à sa charge ont droit à certaines indemnités en espèces.

Peu de gens savent que certaines lois provinciales autorisent les commissions à priver de ses indemnités la femme d'un travailleur décédé si, à leur point de vue, elle "mène une vie immorale ou inconvenante" ou "vit maritalement avec un homme qui n'est pas son mari".

La question de savoir si la société devrait accorder à une commission le pouvoir de porter de tels jugements moraux, sans même offrir l'occasion d'en appeler, inquiète vivement la génération actuelle. Il importe de souligner que la réparation des accidents du travail, contrairement au bien-être social, est fondée sur le principe d'une assurance.

Les lois et usages au Canada concernant le bien-être social reflètent encore de bien-être social sont fréquemment investis du pouvoir de retirer l'assistance sociale en se fondant sur de prétendus jugements moraux. Par exemple, un rapporté qu'une femme de l'Ontario, abandonnée par son mari et vivant du bien-être social, a été informée par le directeur des prestations familiales qu'"en raison de renseignements au dossier", elle faisait partie d'une catégorie entraînant son exclusion et qu'en conséquence, elle ne recevrait plus de prestations de bien-être social pour elle-même et ses quatre enfants.

Cette décision se fondait sur une condition d'admissibilité exigeant de la femme abandonnée, pour avoir droit aux prestations, qu'elle vive "comme une célibataire". Même si un homme résidant à son domicile ne contribue pas financièrement à l'entretien du foyer, la femme est pénalisée à cause de sa seule présence. Cependant, qui doit juger de sa conduite et en quoi cela change-t-il le fait qu'elle a été abandonnée et qu'elle doit subvenir au besoin de ses enfants?

Lors d'une récente étude de ce problème, l'Eglise anglicane du Canada a souligné ce qui suit:

La population n'a pas idée des difficultés qu'éprouve une femme abandonnée en ce qui concerne... son admissibilité à l'assistance publique. La politique en matière de bien-être social exige habituellement d'une femme qu'elle porte une accusation contre son mari afin d'établir son admissibilité à l'assistance. Certaines femmes se trouvent enfermées dans un dilemme bouleversant: témoigner contre leur mari ou crever de faim avec leurs enfants<sup>10</sup>.

La même étude s'est également penchée sur la situation de la mère célibataire dans la société actuelle; elle a souligné qu'elle se heurte à un grand nombre de problèmes juridiques et, cela, au sein d'une collectivité hostile:

La mère célibataire est souvent un reproche vivant pour la société. Les gens se défont de leur culpabilité en la condamnant.

<sup>10</sup>Eglise anglicane du Canada, *The One Parent Family*, 1969, p. 24.



tions qui relèvent uniquement de la compétence provinciale; les questions relevant du droit civil appartiennent à cette catégorie.

Il existe au Canada certaines mesures législatives qui portent l'empreinte d'une société d'une autre époque, une société qui supposait que toute femme mariée était entièrement à la charge de son époux qui subvenait à ses besoins. En outre, on considérait que la responsabilité de prévoir l'entretien des personnes à charge survivantes ne relevait que de l'homme. Certaines lois ne tiennent pas compte du fait qu'il existe au Canada, de nos jours, des centaines de milliers de femmes qui sont le seul soutien de la famille.

Il existe aussi certaines lois dont l'application diffère dans le cas des femmes mariées par rapport aux femmes célibataires. Par exemple, l'article suivant, paru récemment dans un quotidien d'Ottawa sous forme de question et de réponse, concernant les dégrèvements d'impôt, saura certainement vous intéresser :

#### QUESTION

Mon ami et moi vivons ensemble depuis quatre ans. Nous aimerions nous marier, mais ce ne serait pas pratique du point de vue économique. Nous avons acheté une maison, enregistrée à mon nom. Mon ami me paie un loyer tous les mois. Cela me permet de déprécier la maison de 5 p. 100 chaque année et de déduire ce montant aux fins de l'impôt sur le revenu. D'où provient mon revenu ? Mon ami, un homme d'affaires classé dans une catégorie élevée d'imposition, est veuf avec deux enfants. Je prends soin de ses enfants, et il me paie un bon salaire en retour. Quant à lui, il déduit mon salaire dans sa déclaration d'impôt sur le revenu. Ces deux moyens de diminuer le montant de l'impôt sur le revenu sont parfaitement légaux pour des célibataires vivant ensemble. Ni l'un ni l'autre ne seraient permis si nous étions mariés. Tant que ces lois idiotes sur l'impôt ne seront pas modifiées, l'union de droit commun aura des avantages manifestes sur la félicité conjugale officiellement sanctionnée.

#### RÉPONSE

Lorsque les enfants de votre ami seront grands, vous ne pourrez plus toucher de revenu pour en prendre soin. Ne vous inquiétez pas. Votre ami peut inscrire votre nom sur la liste de paie de sa société, à titre d'expert-conseil. Votre salaire restera déductible de son revenu imposable élevé. Il est ridicule, mais vrai, qu'en vertu des lois canadiennes actuellement en vigueur, une amie peut être plus utile qu'une épouse aux fins de l'impôt sur le revenu.

Les attitudes désuètes se reflètent encore clairement dans certaines lois provinciales comme les lois sur les accidents du travail. La réparation des accidents du travail partout au Canada est régie par des commissions provinciales en

*Acte de l'Amérique du Nord britannique, article 92(13).*

*Recensement du Canada 1966, "Ménages et familles", BFS, 1969, n° 93-612, vol. II (2-12).*

*Ottawa Citizen, "Action Line", le 20 août 1970.*



dans toutes les provinces. C'est pourquoi le Canada ne saurait se trouver aux prises avec certains problèmes qui surgissent aux États-Unis où, par exemple, le Code criminel de l'Arkansas<sup>2</sup> prévoit, dans le cas des femmes, des peines d'emprisonnement plus longues que lorsqu'il s'agit des hommes, et ce pour le même délit.

Étant donné que le Code criminel au Canada est une mesure législative fédérale, il doit assurer la protection prévue dans la Déclaration canadienne des droits. Somme toute, on peut dire que le Code criminel s'inspire des principes exposés dans la Déclaration des droits, même si on peut y déceler une faille de temps à autre. Tout récemment, une disposition du Code criminel concernant le vagabondage a été mise en cause lors d'un appel interjeté auprès de la Cour suprême de l'Ontario. On alléguait que l'article en question contrevenait à la Déclaration canadienne des droits puisqu'il établissait une distinction injuste à l'égard des femmes, à propos d'un délit qu'un homme pourrait commettre au même titre.

À ce sujet, il conviendrait d'attirer l'attention du public sur une loi que le Parlement a adoptée il y a à peine quelques mois, la Loi sur la Commission de réforme du droit. Cette mesure législative prévoit la création d'une Commission de réforme du droit au Canada. La Commission est chargée de proposer des moyens pour améliorer, moderniser et réformer les lois et règles qui constituent le droit du Canada, en vue de :

développer de nouvelles méthodes et de nouveaux concepts de droit correspondant à l'évolution des besoins de la société canadienne moderne et des individus qui la composent<sup>3</sup>.

Il appartient à la Commission de :

recevoir et examiner toutes propositions de réforme du droit qui lui sont formulées ou transmises par un organisme ou une personne<sup>4</sup>.

Au cours du débat au Sénat concernant ce projet de loi, la sénatrice Muriel Ferguson, qui s'oppose aux dispositions du Code criminel concernant les femmes, a été amenée à déclarer :

Je soutiens qu'on ne devrait pas traiter différemment les hommes et les femmes<sup>5</sup>.

Lorsque la nouvelle Commission de réforme du droit sera établie et se sera mise à l'œuvre, les femmes de notre pays auront l'occasion de lui signaler certains articles des lois actuelles concernant les femmes, qu'il aurait lieu de modifier sinon de supprimer. Il faudrait se rappeler, toutefois, que l'autorité de la Commission ne peut s'exercer à l'égard de lois provinciales ou de ques-

<sup>2</sup>Citizen's Advisory Committee on the Status of Women, *A Memorandum* (Washington, D.C., mars 1970), p. 7.

<sup>3</sup>Des lois semblables ont été abrogées en Pennsylvanie et au Connecticut, il y a deux ans. *New York Times Magazine*, Robert Sherrill, "That Equal-Rights Amendment—What, Exactly, Does it Mean?", le 20 septembre 1970.

<sup>4</sup>La Reine c. Louise Latreille. La Couronne a par la suite retiré la cause.

<sup>5</sup>Loi sur la Commission de réforme du droit du Canada, chapitre 64, article 11, 1969-70, adoptée le 12 mai 1970.

<sup>6</sup>*Ibid.*, article 12.

<sup>7</sup>*Débats du Sénat du Canada*, le 28 mai 1970, p. 1123.

## QUE DEMANDENT LES FEMMES?

Que demandent les femmes? Elles désirent "simplement que justice soit faite". Voilà ce que révèle le rapport d'un groupe de travail sur les droits et les responsabilités des femmes, présenté au président des Etats-Unis, il y a quelques mois. Au Canada, cette réponse toute simple serait peut-être tenue pour inacceptable, à cause de la différence qui existe entre la situation constitutionnelle de la femme au Canada et celle de la femme aux Etats-Unis.

Au Canada, depuis 1960, la Déclaration canadienne des droits interdit la discrimination fondée sur le sexe, en conformité du droit de l'individu à l'égalité devant la loi<sup>1</sup>. Cette garantie s'applique, il va sans dire, seulement en ce qui concerne les questions qui relèvent de l'autorité fédérale. Aux Etats-Unis, cependant, les femmes ne jouissent pas encore d'un tel avantage, même au niveau fédéral. Une modification à la constitution des Etats-Unis, dont l'objet était d'assurer que l'égalité des droits garantie par la loi ne soit pas restreinte à cause du sexe, se promène sans succès d'un comité du Congrès à l'autre depuis près d'un demi-siècle; la modification est récemment revenue sur le tapis. Bien que la Chambre des représentants ait récemment approuvé ce projet de loi, il reste encore de nombreux obstacles à franchir avant qu'il soit sanctionné.

La situation des femmes au Canada, lorsqu'il s'agit de l'application de la loi, diffère également, sous d'autres rapports, de celle des femmes aux Etats-Unis. Par exemple, le Code criminel au Canada est promulgué par le gouvernement fédéral, mais les provinces se chargent tout de même de son application. Ainsi, quoique l'application du Code criminel, par les tribunaux, puisse différer d'une province à l'autre, la loi est essentiellement la même

<sup>1</sup>Déclaration canadienne des droits, 1960, article 1b).



# TROIS ALLOCUTIONS PRÉSENTÉES AU COURS DE L'ANNÉE

7,	QUE DEMANDENT LES FEMMES?
15	PRATIQUES DISCRIMINATOIRES DANS LES UNIVERSITÉS ET LE RÔLE QUE LA FÉDÉRATION CANADIENNE DES FEMMES DIPLOMÉES DES UNIVERSITÉS POURRAIT JOUER.....
20	LA POPULATION ACTIVE, LE PNB ET LES SERVICES NON RÉ- MUNÉRÉS DES MAÎTRESSES DE MAISON.....





## AVANT-PROPOS

La demande de notre brochure intitulée *Bureau de la main-d'oeuvre féminine* '69 publiée à la fin de l'an dernier ayant dépassé nos espérances et vu les demandes subséquentes d'exemplaires détachés de causeries plus récentes, nous avons cru que la présente publication, *Bureau de la main-d'oeuvre féminine* '70, pourrait être utile. L'an dernier, le Bureau de la main-d'oeuvre féminine s'est fait un plaisir de fournir des renseignements aux fins d'un grand nombre de cours établis dans les universités et de séminaires qui ont été organisés. Nous osons croire que *Bureau de la main-d'oeuvre féminine* '70 pourra servir de supplément à cette documentation.

Le travail intitulé "Que demandent les femmes?" est une étude des lois et pratiques qui sont discriminatoires à l'endroit des femmes, au Canada. A cette question il est répondu énergiquement: "Simplement que justice soit faite".

Le travail intitulé "Pratiques discriminatoires dans les universités et le rôle que la Fédération canadienne des femmes diplômées des universités pourrait jouer" renferme des données à jour sur l'écart qui existe entre les traitements des diplômés de l'un et de l'autre sexes dans les universités du Canada.

Le travail intitulé "La population active, le PNB et les services non rémunérés des maîtresses de maison" a été présenté à la Conférence nord-américaine de la statistique du travail, à Houston (Texas) et a été reproduit, avec permission, par le Bureau de la statistique du travail du Secrétariat au Travail des Etats-Unis, dans sa publication intitulée, *Labor Developments Abroad*, août 1970, vol. 15, n° 8.

*La directrice,*

Bureau de la main-d'oeuvre féminine,  
Sylvia M. Gelber

©  
INFORMATION CANADA  
OTTAWA, 1971



# Bureau de la main-d'oeuvre féminine 07.



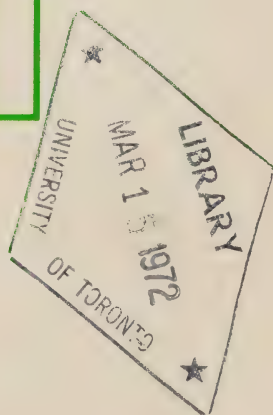




# Bureau de la main-d'oeuvre féminine 70

CA1 L58  
- W51

# women's bureau '71



Labour Canada

Women's  
Bureau

Travail Canada

Bureau de la  
main-d'œuvre  
féminine





CAIL 58  
- W51

# women's bureau '71



Labour Canada  
Women's  
Bureau

Travail Canada  
Bureau de la  
main-d'œuvre  
féminine

©  
Information Canada  
Ottawa, 1972

Cat. No.: L38-2871

## PREFACE

When *Women's Bureau '69* was published by the Canada Department of Labour, it was not foreseen that the format then adopted would become a continuing one. Had this been anticipated, a different title might have been chosen, such as "The Director's Notebook," to indicate that the publication contained some of the papers prepared and delivered by the Director during the course of the year. However, in the light of the continuing increase in demand for copies, it has been decided to retain the original format for what is now apparently becoming an annual publication.

The four papers in this *Women's Bureau '71* cover four specific areas of concern and interest to the Bureau. "The Underemployed, Underpaid Third of the Labour Force" presents statistical data reflecting a picture of working women in Canada, showing the occupational segregation and wage discrimination that still dominate the scene in our country.

The paper entitled "The Importance of Perseverance" is designed to appeal to women themselves to be strong of purpose and to persevere in their efforts to rectify existing injustices in Canadian society relating to working women.

The third paper, entitled "A Year After the Report: Where are We Now?"—referring to the Report of the Royal Commission on the Status of Women—strikes a more optimistic note: it sets out significant legislative enactments by federal and provincial governments designed to eliminate sex discrimination in employment. The working women of

Canada, as well as their trade unions and those who support their cause, are counselled to make full use of the new legislation.

The fourth paper, "Canada's International Posture on the Status of Women," provides a look at the two international bodies with which the Women's Bureau is closely associated: the International Labour Organization, through the International Labour Conference and the Panel of Consultants on the Problems of Women Workers; and the United Nations Commission on the Status of Women.

The Women's Bureau is grateful for the public support it has received as evidenced by the fact that previous editions of this publication have already gone through several printings.

Sylva M. Gelber,  
*Director,*  
Women's Bureau.



## CONTENTS

THE UNDEREMPLOYED, UNDERPAID THIRD OF THE LABOUR FORCE.....	7
THE IMPORTANCE OF PERSEVERANCE.....	13
A YEAR AFTER THE REPORT: WHERE ARE WE NOW?.....	20
CANADA'S INTERNATIONAL POSTURE ON THE STATUS OF WOMEN.....	29



## THE UNDEREMPLOYED, UNDERPAID THIRD OF THE LABOUR FORCE

---

There are today in Canada nearly three-quarters of a million (678,035)<sup>1</sup> working women, who have more than one and one-third million (1,350,000)<sup>2</sup> children under the age of fourteen. They are the wives of men whose families consist of one or more children under fourteen, and who have a median income of less than six and one-half thousand dollars (\$6,454)<sup>3</sup> a year. Or they are women without husbands, as in the case of some sixty thousand (60,083)<sup>4</sup> of them.

There are also today in Canada about one-third of a million (331,434)<sup>5</sup> women who are the sole support of families; the vast majority (206,117) are widows. Consider with these, almost a million (925,000)<sup>6</sup> single working women, and it may be fair to assume that the vast majority of women, particularly married women with young children, who double their own burden by going out to work, are employed because of economic need.

---

<sup>1</sup> Estimated on the basis of data for 1967 from Canada Department of Labour, *Working Mothers and Their Child-care Arrangements* (Ottawa: Queen's Printer, 1970), p. 19.

<sup>2</sup> Estimated on the basis of data for 1967. See Canada Department of Labour, *op. cit.*, p. 37.

<sup>3</sup> Estimated on the basis of unpublished data for 1967 from the study, Canada Department of Labour, *op. cit.*

<sup>4</sup> Estimated on the basis of data for 1967. See Canada Department of Labour, *op. cit.*, p. 31.

<sup>5</sup> Estimated for 1971 on the basis of data in, Dominion Bureau of Statistics (D.B.S.), *1966 Census of Canada, Households and Families, Families by Marital Status, Age and Sex of Head*, Cat. No. 93-611 (Ottawa: Queen's Printer, 1969), Table 69.

<sup>6</sup> D.B.S., Labour Division, Labour Force Survey Section, *Special Tables—12 Month Averages* (mimeographed, 1970), Table 2.

The increasing participation of women in the labour force is a fact of life not only in Canada, but in most industrialized societies today. International statistical comparisons of the size of the labour force, of course, may be somewhat misleading, particularly with regard to the developing countries, where definitions appear to be interpreted rather freely. However, some comparison in relation to developed countries may be meaningful. In many western European countries, the percentage of women in the labour force is greater than it is in this country.

Sweden and France, West Germany and the United Kingdom, as well as the United States of America,<sup>7</sup> all report greater participation of women in the labour force than there is in Canada. This may be due, in some part, to the availability in other countries of facilities, such as day-care centres, for those working women who have preschool age children. Be that as it may, the numbers of women entering the labour force abroad appear to be continuing to increase.

In Canada, the percentage of women in the labour force has increased from about one-quarter (25.8%) of the total ten years ago, to nearly one-third (32.1%) today.<sup>8</sup> At the same time, the participation rate of women, that is the percentage of all women of working age who are working outside the home, also rose from more than a quarter (27.9%) in 1960 to well over a third (35.5%) in 1970.<sup>9</sup> In other words, at least every third woman in Canada of working age is in the labour force.

There are today about one million more working women in this country than there were ten years ago.<sup>10</sup> The most recent figure shows a total of more than 2.9 million women who are working.<sup>11</sup> Furthermore, the largest influx of any group into the labour force in recent years has been that of women, and particularly women just beyond the current average childbearing years.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> "Western Europe and Canada: Characteristics of Female Employment," *Labor Developments Abroad*, Vol. 15, No. 6 (June 1970), p. 12.

<sup>8</sup> Dominion Bureau of Statistics (D.B.S.), Labour Division, Labour Force Survey Section, *Special Tables—12 Month Averages* (mimeographed, annual), Table 1.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Statistics Canada, Labour Division, *Special Tables—Week Ended July 24, 1971* (mimeographed.), Table 1.

<sup>12</sup> D.B.S., Labour Division, *Special Tables—12 Month Averages* (mimeographed, annual), Table 1.



The marital status pattern<sup>13</sup> of working women also appears to be undergoing change. Last year, less than half (47.5%) of the female labour force consisted of single women; the majority were married, widowed, divorced or separated. Ten years ago the picture was slightly different. At that time, more than half of the working women were single, the married women accounting for less than one-fifth (19.2%) of the total, compared with almost one-third (32.0%) ten years later.

The occupations<sup>14</sup> in which women are employed have not changed very radically in the last few years. Almost a third (32.2%) are employed as clerical workers, making up well over two-thirds (71.0%) of all persons employed in that occupation. Almost a quarter (22.6%) of the female labour force is in non-managerial jobs in service industries.

Although women comprise more than 32 per cent of the total labour force, less than 4 per cent (3.9%)<sup>15</sup> of the female labour force are employed in managerial positions. During the last few years, in spite of the increasing numbers of women entering the labour force, the percentage of women in managerial or executive jobs has hardly changed.

And what is the picture with regard to professional jobs? The percentage of women who are reported to be in professional and technical occupations,<sup>16</sup> amounting to more than fifteen per cent, (17.5%), is somewhat misleading, for within this group are those who are working in the so-called "female" professions, such as teachers, nurses and librarians. Although these occupations are certainly professional, they have never attained recognition in the economic sense when compared with male-dominated professions.

There are some male-dominated professions in countries with which Canada has a close association that are at long last beginning to report a relatively reasonable participation of women, such as the medical and legal professions. Unfortunately, Canada still lags behind these. For example, in the medical profession in Britain in 1964, almost 25 per cent (24.6%) of the doctors were women.<sup>17</sup> In Canada, only 12 per cent of the profession consists of women doctors.<sup>18</sup> In the legal

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, Table 2.

<sup>14</sup> *Ibid.*, Table 3(c).

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> United Kingdom, Central Office of Information, *Women in Britain* (London: 1964), p. 12.

<sup>18</sup> Unpublished estimate of the Federation of Medical Women of Canada.

profession in France in 1969, 20 per cent of the lawyers were women;<sup>19</sup> in Canada the figure was 2.6 per cent in 1961.<sup>20</sup> (Hopefully this ratio will now improve, since women comprised 8.7 per cent of the undergraduate law enrolment in 1968-69.)

There are other professions too in which Canadian women are sorely lacking in representation compared with other countries. More than 20 per cent (21.9% in 1964) of the dentists in France are women,<sup>21</sup> compared with Canada's 3 per cent<sup>22</sup> (3.0% in 1970). Almost 50 per cent of the pharmacists in France (48.4% in 1962) are women,<sup>23</sup> whereas they account for less than 15 per cent in Canada<sup>24</sup> (13.3% in 1961).

The general picture, therefore, of the Canadian female labour force portrays women as clerical and office workers, sales clerks and waitresses, telephone operators, and stewardesses on airlines; but there is a dearth of planners, executives and managers in the total scene.

And what about the earnings of the women in the labour force? Quite obviously, workers, male or female, who are employed in the menial tasks in the economy are paid at the rates which match the menial occupation. The difference in so far as women are concerned, however, is that, in spite of legislation forbidding such practices, women workers are still being paid at rates consistently lower than those of men even in the same menial occupations.

A survey of average wage rates per hour in selected industries for selected occupations, showing male and female rates for similarly described occupations,<sup>25</sup> reveals a consistent pattern: male rates exceed female rates all down the line. The amount of the differential in many instances is considerable.

For sewing machine operators in the women's clothing trade, for example, the male rate is 74 per cent greater than the female rate. Why should a spinner in the synthetic textile trade who is a woman receive an hourly wage rate that is 41.6 per cent less than that of the male worker

<sup>19</sup> *Le Devoir* (Montreal), January 16, 1970, p. 11.

<sup>20</sup> D.B.S., *1961 Census of Canada, Occupations by Sex*, Bulletin 3.1—3 (Ottawa: Queen's Printer, 1963), p. 6—4.

<sup>21</sup> Andrée Lehmann, *Le Rôle de la Femme Française au Milieu du XX<sup>e</sup> Siècle* (Paris: Édition de la Langue Française pour le Droit des Femmes, 1965), p. 30.

<sup>22</sup> Unpublished data, Dental Health Division, Department of National Health and Welfare.

<sup>23</sup> Lehmann, *loc. cit.*

<sup>24</sup> D.B.S., *loc. cit.*

<sup>25</sup> Canada Department of Labour, Economics and Research Branch, *Wage Rates, Salaries and Hours of Labour 1969* (Ottawa: Queen's Printer, 1970), pp. 58 to 236.

doing the same job? The same question can be asked with regard to the inspector of finished goods in certain rubber products industries, where the differential is equally as great.

Other examples of differentials in average wage rates per hour for similarly described occupations are to be found in the case of assemblers in the motor vehicle parts and accessories trade, where the men get a rate 68.3 per cent greater than that paid to the women for doing the same job; or machine operators in the same trade, where the difference is 64 per cent. And on and on.

These few examples, however, relate to the manufacturing industry, which accounts for only a quarter of the female labour force. In the service industries such as laundries, restaurants and hairdressing establishments, it is more difficult to present similar precise wage comparisons. The female labour force predominates in this essentially unorganized sector of the economy. The low level of wage rates paid in the service industries undoubtedly stems from the two significant words which describe the service jobs; the word "female" and the word "unorganized."

But if different rates of pay apply to women doing the same job as men in the industrial sector, it might have been expected that where brain-power was involved there would be more justice in rates of remuneration. The facts, unfortunately, reveal the same conditions among the professional workers and academics as among the rest of the female labour force.

The annual earnings of women engineers and scientists are lower than those of the men in the same profession by as much as 41 per cent.<sup>26</sup> The same percentage differential in median earnings, amounting to \$4,000 annually, applies in the social sciences.<sup>27</sup> An even more revealing statistic is that in the field of social work, where, despite the fact that two-thirds of the profession is made up of women, the men earn \$1,800 annually more than the women.<sup>28</sup>

In the academic field,<sup>29</sup> the picture is merely a repetition of the same type of differential pay on grounds of sex. Male professors earn

---

<sup>26</sup> Canada Department of Manpower and Immigration, Research Branch, *Canada's Highly Qualified Manpower Resources* (Ottawa: published by the Department, 1970).

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> D.B.S., Education Division, *Salaries and Qualifications of Teachers in Universities and Colleges 1969-70*, Cat. No. 81-203 (Ottawa: Queen's Printer, 1970), pp. 26-31.



almost 8 per cent (7.9%) more than women; assistant professors earn 5 per cent (4.7%) more; for lecturers and instructors, the difference is almost 9 per cent (8.7%). In the smaller colleges the percentage difference in men's remuneration over women's is almost half (48.7%).

There are those who endeavour to explain these differentials on the basis of such factors as level of education, experience, sector of employment and work function. Yet studies carried out by the Royal Commission on the Status of Women<sup>30</sup> of the factors accounting for the differential in the remuneration of academics reveal that a substantial element of the wage differential appeared to be based solely on sex.

This then, in summary, is the pattern of the Canadian female labour force in the early seventies of the twentieth century. To those who have studied labour force patterns in other countries, in other social and economic climes, there must be an uneasy sense of *déjà vu*—a sense of having seen somewhere before similar occupational segregation and wage rate differentials. The affected group may have been a religious one, or a national one, or a racial one, or a political one. But whatever the makeup of the group, the factor that accounted for the peculiar labour force pattern was a common one: discrimination.

The present pattern of the female labour force in Canada might well be used as the bench mark against which may be measured Canada's forward march in attaining equal opportunity for women. Token appointments of individual women to individual positions will not in themselves affect the pattern of the female labour force. But the removal of the barriers which now exist will inevitably be reflected in a balanced pattern. To this end, economists should be as deeply concerned as those who plead the cause solely on the basis of justice.

For the continuing underemployment and underpayment of one-third of the total labour force is not only wasteful of human resources; it is detrimental to the Canadian economy.

---

<sup>30</sup> *Report of the Royal Commission on the Status of Women in Canada* (Ottawa: Information Canada, 1970).



## THE IMPORTANCE OF PERSEVERANCE

---

If women wish to achieve a social climate in our country that will permit them the freedom to pursue an occupation of choice, regardless of domestic status, then they must not only equip themselves with the requisite competence, but must also develop and exercise powers of perseverance. For while competence alone might give them the tools for their chosen occupation, outdated social attitudes may still impede their freedom to engage in it.

The world of 1971 is far advanced, both scientifically and technologically, beyond the world of only thirty years ago. But, unhappily, the attitudes that still exist in this world of 1971 do not reflect the changes in our society that should flow from these scientific and technological advances. If these attitudes are to be changed, and particularly the attitudes toward women whose potential, perforce, has undergone virtually revolutionary possibilities, then women themselves must develop and exercise the power of perseverance. Perseverance is essential in order continually to withstand outdated social attitudes and in order to bring about an enlightened view of woman's place in the contemporary world.

In particular, there must be perseverance in the refusal to accept discrimination on grounds of sex, be it in the world of employment or be it in the law; be it in practice or be it in statute. For the battle for the elimination of discrimination on grounds of sex is still a long way from being won.

Even in the Public Service of Canada, where the merit system is said to have applied, it has been shown that women have been discriminated against. The Chairman of the Public Service Commission, in a speech<sup>1</sup> a year and a half ago and recently in a statement<sup>2</sup> to the House of Commons Miscellaneous Estimates Committee, confirmed that for years the Commission had been discriminating against women in a real and subtle sense. This was also the finding of two major Reports made public in the last year.<sup>3</sup>

It is obvious, however, that attitudes appear to be changing. The manner in which revelations of discrimination in employment have been made, and have been received, can only be interpreted as a prologue to new and more enlightened policies. In the case of the Public Service Commission, for example, a senior officer has been appointed recently whose primary task is to ensure equal employment opportunities for women in the Public Service.

While attitudes may be changing in some areas, however, they have a long way to go in others. For example, what are the conditions in 1971 that lead to the situation, described in the press, of a trade union's threatening to strike because the employer proposed to replace the men on the night shift by women workers?

It seems unlikely, although possible, that the employer in this case was convinced that the women workers could achieve greater productivity and a superior quality of work. The more likely explanation would seem to be that the employer realized that he could achieve the same productivity at a smaller cost by the simple expedient of employing women instead of men. In other words, the employer found that there was available to him a reservoir of cheap labour: women workers.

If this assumption is correct, then one may be tempted to enquire as to the steps taken by the complaining trade union to encourage in the plant the acceptance of the principle of equal pay for equal work. For it must be recognized that had the principle of equal pay been applicable in the circumstances assumed to have existed, then the employer would undoubtedly have found that there was no particular monetary benefit

---

<sup>1</sup> John J. Carson, "Sex and the Public Service." Speech to the Women's Canadian Club, Montreal, November 10, 1969.

<sup>2</sup> *Winnipeg Free Press*, March 19, 1971.

<sup>3</sup> Kathleen Archibald, *Sex and the Public Service* (Ottawa: Information Canada, 1970), and *Report of the Royal Commission on the Status of Women in Canada* (Ottawa: Information Canada, 1970).

to be gained in changing the workers on the night shift; there would have been no threat to the men's jobs. A woman worker is not a threat; cheap labour is!

The trade unions alone, of course, are not to blame for society's failure over the years to pay no more than lip service to the principle of equal pay for equal work. The fact is that for well over a decade most jurisdictions in Canada have had legislation on the statute books to protect workers from the unhappy results of differentials in pay based solely on grounds of sex. Unfortunately, they lay as silent statutes on the legislative bookshelves.

It was possibly because of certain provisions in the original federal and provincial equal pay laws that these were not used as they might have been, since they almost all had a defect in their design: they could be activated only on the initiative of the aggrieved person. This weakness in the law is now being rectified in a number of jurisdictions, including the federal area of jurisdiction. Under revised forms of the law, Labour Departments are beginning to be charged with direct enforcement responsibilities, which are being carried out through the usual inspection services maintained for years to enforce such legislation as minimum wage. But the principle of equal pay is not reflected as yet in actual wages and salaries across the country.

The failure to ensure the principle of equal pay for equal work can have and has had adverse effects on society as a whole and particularly during periods of unemployment. For example, one of these effects is reflected in current unemployment figures.<sup>4</sup> In March 1971, the unadjusted unemployment rate for persons of 25 years and over was 7.2 per cent for men but only 3.6 per cent for women.

Obviously, this difference in the unemployment rate between male and female workers is due to many factors apart from those of wage rates; certain types of employment have been affected more by the scourge of unemployment than have others. For example, women are not employed to any great extent in some of the industries where unemployment is particularly high, such as the construction industry.

But, nevertheless, it is reasonable to assume that, since there are readily available competent female workers who may acceptably be employed at lower wage rates than those being paid to male workers,

<sup>4</sup> Dominion Bureau of Statistics and Department of Manpower and Immigration, *Joint Press Release: Labour Force Survey, March 1971* (mimeographed).



then the employer, whose power to compete in the open market is much enhanced by virtue of low labour costs, will be sorely tempted to replace his higher paid employees.

It is also because of this likelihood, clearly illustrated by such cases as that of the night shift workers referred to above, that women will find little comfort in the fact that unemployment has hit them less than it has hit their fellow-workers who are men.

A peculiar phenomenon frequently noted in periods of unemployment in general, and in this period of unemployment in particular, is the emergence of a demand from some quarters for the prohibition on the employment of married women. Presumably what is envisaged is a legislation setting out the conditions under which married women may or may not be employed. The rationale for such requests generally is that unemployed men would have greater opportunities for employment if married women vacated the positions they hold in the labour force.

Presumably it is assumed that a man who is unemployed, regardless of his background or training, could adequately fill the position of a secretary, librarian, saleslady, nurse, school teacher, telephone operator, dental technician, or one of the numerous other jobs now held by women, including married women. Since jobs have been sex-typed to such an extent, there would seem to be few if any jobs that men could fill even if they were vacated by married women.

It also seems to be taken for granted that married women who work when their husbands are also employed are doing so in order to finance luxuries or to pay for "frills" which could be dispensed with without inflicting any hardship on the family. This assumption hardly jibes with the findings of a study<sup>5</sup> on the married female labour force, which concluded that the likelihood of a married woman working outside the home is greater in inverse proportion to the husband's earnings. In a study<sup>6</sup> carried out by the Women's Bureau it was found that mothers of young children worked in order to keep the family above the poverty level.

There are those who suggest that married women whose husbands are employed should be permitted to work only where it has been

---

<sup>5</sup> Spencer, Byron G. and Dennis C. Featherstone, *Married Female Labour Force Participation: A Micro Study*, Canada, Dominion Bureau of Statistics Special Labour Force Studies, Series B. No. 4 (Ottawa: D.B.S., 1970).

<sup>6</sup> Canada Department of Labour, Women's Bureau, *Working Mothers and Their Child-care Arrangements* (Ottawa: Queen's Printer, 1970).



shown that there is financial need, presumably on the basis of a needs test or a means test. It would be interesting to measure public reaction to a proposal for a means or needs test in the case of married men of independent means; and to a suggestion that those with means should be asked to withdraw from the labour force. For surely the rationing of employment on the basis of financial need, if feasible, should apply to all persons in the labour force.

But quite apart from the patently impractical grounds of the rationale, what about the liberal precepts of this free society which prides itself on its support of the great principle set out in the Universal Declaration of Human Rights, that all human beings are equal in dignity and rights? Does marriage diminish that right for the woman?

It is true that international Declarations and Conventions do not in themselves embody the law of the land. National legislation frequently stems from the principles set out in international instruments, but the law courts of a state deal only with the body of the law enacted by that state. Thus, while a woman cannot rely on the enforcement of principles prohibiting discrimination on grounds of sex which appear in international instruments, she should be able to rely on the enforcement on her behalf of national laws promulgated for the purpose of establishing certain standards.

For example, women in Canada should have been able to rely on legislation pertaining to equal pay for equal work although the existence of such laws is frequently overlooked by employers and even by the trade unions representing women workers.

The lack of sensitivity to or awareness of existing legislation pertaining to equal pay for equal work, which may account for the failure to make use of these laws hitherto, is, unfortunately, not merely the prerogative of persons lacking learning in the law; even the learned themselves occasionally lapse. It is only some three and a half years ago that a Justice of a provincial High Court, having conceded that the plaintiff was in fact a police constable in the same sense as her male colleagues, stated:

She is not being discriminated against by the fact that she receives a different wage, different from male constables, *for the fact of difference is in accord with every rule of economics, civilization, family life and common sense.*<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Beckett v. City of Sault Ste. Marie Police Commissioners *et al.*, Vol. 67, Dominion Law Reports (2d), p. 294 (Ontario High Court, Ferguson, J., 1968).

At the time when this judgment was delivered, there was on the statute books of the same jurisdiction a law with provisions requiring that employers abide by the principle of equal pay for equal work <sup>8</sup>—provisions which have been strengthened since then.

Incidentally, it was only some four years before this judgment was given that Canada, after consultation with the provinces, had ratified an International Labour Convention, the Discrimination (Employment and Occupation) Convention 1958, pursuant to which each member undertakes to promote as a matter of public policy “equality of opportunity and treatment in respect of employment and occupation, with a view to eliminating any discrimination in respect thereof.” Discrimination, as defined in this Convention, includes discrimination on the basis of sex.

In fairness to the arbiters of the law, it should be noted that when this judgment was subsequently referred to the provincial Court of Appeal,<sup>9</sup> the learned High Court Judge was somewhat chastised by his own colleagues when this portion of this judgment was described as: “. . . a sweeping generalization upon which we make no comment except to say that we do not assent to it.”<sup>10</sup>

Even in the Court of Appeal judgment, however, there was no mention of the general principle of equal pay for equal work, or of discrimination on grounds of sex; perhaps these were no longer relevant.

The principle of prohibiting discrimination in the text of laws that come within the jurisdiction of the federal Parliament is set out in the Canadian Bill of Rights, which has been on the statute books for more than a decade. This law defines discrimination to mean discrimination on a number of grounds, including grounds of sex. In a recent case where this statute was the central point of debate, the Assistant Crown Attorney is reported to have commented: “It would be a sorry day indeed when Parliament could not differentiate between men and women and make laws for them.”<sup>11</sup>

It is perhaps unfortunate that the Crown ultimately dropped this case, for undoubtedly the court might have been interested in a previous

---

<sup>8</sup> Ontario Human Rights Code, 1967, Section 5.

<sup>9</sup> *Beckett v. City of Sault Ste. Marie Police Commissioners et al.*, *op. cit.*, p. 286.

<sup>10</sup> *Beckett v. City of Sault Ste. Marie Police Commissioners et al.*, Vol. 70, *Dominion Law Reports* (2d), p. 253 (Ontario Court of Appeal, Schroeder, McLennan and Laskin, J.J.A., 1968).

<sup>11</sup> *Regina v. Louise Latreille*, Ottawa County Court as reported in *Ottawa Journal*, June 20, 1970.

judgment in connection with the Canadian Bill of Rights which included the following: "The Drybones case (see 15-323) 64 D.L.R. (2d) 260 had established that no citizen in Canada should be treated differently in law because of his or her race or sex." <sup>12</sup>

It is clear, therefore, that there still remain deeply imbedded in our society, whether it be within the ranks of the trade unions or whether it be even in the ranks of those of high estate who are charged with the interpretation of our laws, attitudes that adversely affect the position of women in society today. Too often those who might have been looked to as pioneers of change have exhibited outdated views which further inhibit progress toward liberal and enlightened attitudes.

If new attitudes are to be formulated, then the onus must fall on women themselves. They must have the perseverance continually to demand the environment in which they can fully develop their potential. Perseverance and staying power are of the essence.

---

<sup>12</sup> *Dominion Report Service*, (Criminal Law), (CCH Canadian Limited), p. 3265, Item 15-722,0., 1970.

## A YEAR AFTER THE REPORT: WHERE ARE WE NOW?

---

It is only one year ago that I addressed the Brockville Club of the Canadian Federation of University Women and delivered a paper <sup>1</sup> in which I threw out a challenge to this Federation: to accept a role of leadership in the present movement to remove existing injustices to women on grounds of sex. It was gratifying to receive from the Canadian Federation, in response, an acceptance of the challenge; and a declaration of its readiness to institute a program designed to bring about an equitable status for women university academics.

The change of climate now perceptible within the Canadian Federation of University Women, is perceptible to some extent in other areas of our society. It began to be felt even before the Royal Commission on the Status of Women presented to the government, its final Report <sup>2</sup> in December 1970. The establishment of the Commission, followed by the hearings that were held across the country, both succeeded in throwing into focus many inequities that had previously not been recognized. Like this Federation before its conversion, Canadian society had appeared to lack conscious awareness of the existence of injustices in law and in practices relating to the status of women in our

---

<sup>1</sup> Canada Department of Labour, "Discriminatory Practices in the Universities and a Proposed Role for the Canadian Federation of University Women", *Women's Bureau '70* (Ottawa: Information Canada, 1971).

<sup>2</sup> Report of the *Royal Commission on the Status of Women in Canada* (Ottawa: Information Canada, 1970).



land. But, like your Federation, governments are beginning to take action with a view to removing unfair practices, action reflecting popular support for such measures.

As you know, the Report of the Royal Commission on the Status of Women, containing more than 160 separate recommendations, was made public in December 1970. The federal government declared its intention seriously to study its contents and, to this end, set up in the Privy Council Office the mechanism for interdepartmental consultation as a preliminary to policy making. At the same time, the Prime Minister publicly declared<sup>3</sup> that in denying women the full opportunity wholly to participate on an equal basis in our institutions, "we are denying to our society benefits which we can ill afford to lose." He also expressed optimism that the existing inequalities would not be permitted to continue in this land.

To the cynics, the federal government may already point to initial statutory steps which have been taken, particularly in the employment field. New employment standards relating specifically to women were recently placed on the statute books. The governmental studies of the Royal Commission's Report which are still under way, coupled with the studies being pursued by non-governmental groups across the country, will undoubtedly set the scene for further legislative action in other fields.

Within its own household, the federal government has recently initiated a program of equal opportunity for women. A Co-ordinator, Equal Employment Opportunities was appointed at a relatively senior level in the Public Service Commission, charged with responsibilities affecting some 55,000 women who work for the federal government. Among the duties assigned to this officer are: the development and planning of programs; the conducting of studies on career development and progression to levels of responsibility for women; and the formulation of recommendations in this regard which may have an important effect on the government's overall program for the employment of women in the Public Service.

Another step taken by the federal government relates to the national employment service, maintained to assist workers to find suitable employment and employers to find suitable workers. The Minister of

---

<sup>3</sup> Rt. Hon. Pierre E. Trudeau. Address to Liberal Party Dinner, Toronto, March 3, 1971. (mimeographed).

Manpower and Immigration, who is responsible for this service, is now required by law <sup>4</sup> to ensure that in referring a worker seeking employment, there is no discrimination because of sex—except, of course, when such a sex specification is based on a bona fide occupational qualification. What this means, in effect, is that where a job specifically requires a male or female worker, as for instance in the case of a model for clothing, then the referral of a man or women, as the case may be, would not be considered to be discrimination.

The federal Minister of Labour has also indicated that the government hopes that proposed amendments to the Fair Employment Practices Act to be introduced in the next session of Parliament “will further reflect the principle . . . of equality between the sexes.” <sup>5</sup>

The provinces too have not been inactive; there has been a remarkable growth of laws relating to the employment of women, particularly in the field of human rights. The extent of this activity may be judged by the fact that, in something less than two years, there have appeared on the statute books about a dozen legislative enactments on the subjects of equal pay for equal work, discrimination, and maternity leave.

Up until 1969 there was only one province with legislation prohibiting discrimination in employment on grounds of sex; at the present time such provisions are in the laws of seven provinces.<sup>6</sup> Improvements have been made in equal pay legislation in five provinces, quite apart from new federal legislation.<sup>7</sup> At present, all but one province have statutes relating specifically to equal pay.<sup>8</sup> There were only two provincial statutes which made provisions for maternity leave; there are now three,<sup>9</sup> quite apart from the maternity leave provisions recently added to federal statutes.<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> Canada, *Unemployment Insurance Act*, 1971, Section 142(b).

<sup>5</sup> Canada, *House of Commons Debates*, December 1, 1971, p. 10064.

<sup>6</sup> British Columbia, *Human Rights Act*, 1969; Alberta, *The Human Rights Act*, 1971; Manitoba, *The Human Rights Act*, 1970; Ontario, *The Women's Equal Employment Opportunity Act*, 1970; Québec, *An Act Respecting Discrimination in Employment*, 1964; New Brunswick, *Human Rights Code*, 1971; Newfoundland, *The Newfoundland Human Rights Code*, 1969.

<sup>7</sup> Canada, *Canada Labour (Standards) Code*, 1971.

<sup>8</sup> British Columbia, *Human Rights Act*, 1969; Alberta, *The Alberta Labour Act*, 1957; Saskatchewan, *The Labour Standards Act*, 1969; Manitoba, *The Equal Pay Act*, 1956; Ontario, *The Employment Standards Act*, 1968; New Brunswick, *Female Employees Fair Remuneration Act*, 1961; Nova Scotia, *Equal Pay Act*, 1969; Prince Edward Island, *Human Rights Code*, 1968; Newfoundland, *The Newfoundland Human Rights Code*, 1969.

<sup>9</sup> British Columbia, *Maternity Protection Act*, 1966; Ontario, *The Women's Equal Employment Opportunity Act*, 1970; New Brunswick, *Minimum Employment Standards Act*, 1964.

<sup>10</sup> Canada, *Canada Labour Code*, *Unemployment Insurance Act*, 1971.

These developments are particularly interesting in the light of the Recommendations of the Royal Commission on the Status of Women concerning these subjects: equal pay for equal work, discrimination on grounds of sex, and maternity leave benefits.

The subject of equal pay for equal work has been of social concern for more than a century, ever since industry began to employ women in large numbers in the factories of industrial countries. It is interesting to note that the Canadian government itself gave recognition to the principle of equal pay for equal work before the end of the First World War. In a Privy Council Order, dated July 1918, the government declared that it was a matter of policy "that women on work ordinarily performed by men should be allowed equal pay for equal work . . . ."

Following the First World War, when the International Labour Organization was established in 1919, this principle was embodied in the constitution of the organization.

Although the principle remained a dead letter during the decades that followed, the increase in numbers of and need for women in the labour force during the Second World War once more prompted the federal government to enunciate the same principle. Thus in 1942, under a Wartime Wages and Cost of Living Bonus Order, the directive was given that "basic wage rates . . . are to be paid with respect to an occupational classification . . . not with respect to particular individual employees in a classification."

With the termination of hostilities and the return of the veterans to the labour force, the equal pay principle once more disappeared into oblivion. In fact, it was not until 1951 that the International Labour Organization itself, which had incorporated the principle of equal pay in its constitution, eventually formulated an Equal Remuneration Convention.

It is this Convention, which requires that ratifying countries promote the application of the principle of equal remuneration regardless of sex, to which the Royal Commission on the Status of Women refers in one of its Recommendations, and recommends that Canada ratify its terms.

The extent to which equal pay legislation already exists in Canada, both at the federal and provincial levels of government, is surprisingly



wide, dating back twenty years in some cases. The law has existed—but equal pay for equal work has not.

Since ours is generally a law-abiding society, the impotence of the former federal and provincial laws appeared to indicate an urgent need for some examination. It was as a result of this examination that supplementary legislative action has been taken recently on the part of governments.

It was found that much of the legislation on equal pay, like the former federal Female Employees' Equal Pay Act passed in 1956 and finally revoked this year in favour of stronger provisions, could only be activated if a complaint were made in writing to the Minister by the woman employee herself. Women, working women, felt that they dared not risk the consequences of such action, lest they prejudice a much needed job. So they made no use of the law. In consequence, the law lay silent on the statute books.

The former statutory provisions, therefore, are now being set aside and teeth are being inserted into revised provisions, so that the law may achieve the purpose for which it was originally intended.

The significance for the Canadian working woman of equal pay laws, such as that which became a part of the Canada Labour (Standards) Code a few months ago, could be great. As has been shown through wage studies, many working women are not receiving the same wages as men for similar work. Many women are employed in the same establishment as men where, as the law states, they "are performing, under the same or similar working conditions, the same or similar work on jobs requiring the same or similar skill, effort and responsibility." Examples of wage differentials from one-third and up may be found in occupations ranging all the way from factory hands to university professors.

The lack of awareness of or respect for the principle of equal pay for equal work was reflected only recently in what was described by the press<sup>11</sup> as a "landmark arbitration award" made by an arbitration board, covering 2,500 nonprofessional employees in seven large hospitals in Toronto. The award is stated to have included wage rates "for basic male labour" as well as a "basic female rate." According to the press, the union itself had framed its demand in terms of rates for male employees and for female employees.

---

<sup>11</sup> *The Globe and Mail* (Toronto), September 10, 1971.



That some trade unions fail to press for the full implementation of the equal pay law, particularly when they speak in the name of their female members, is difficult to understand. Certainly all trade unions are not so disposed, as witness the collective agreement entered into by another trade union<sup>12</sup> with the City of London a year ago, in which male and female differentials were completely eliminated.

Clearly the principle of equal pay is one that is not easy to achieve. As long as officially appointed boards and trade unions themselves look upon the equal pay law with a blind eye, it is expecting too much from human nature to hope that employers will abide by it.

So much for the principle of equal pay. But that is only one part of a broader principle which, as pointed out by the Royal Commission in its Report, also requires legislative action: other forms of discrimination in employment. For while equal pay laws may provide the tool with which to rectify inequality in wages where men and women work together, there still must be some statutory means of ensuring that women are given equal opportunity to get the jobs and to get the promotions, on the basis of merit alone. The law should ensure that the way will not be closed to women solely on grounds of sex, stated the Royal Commission.

Both nationally and internationally, the principle of non-discrimination in employment on grounds of such factors as colour and religion, nationality and race, has been incorporated in international instruments and national legislation for some years. During the Second World War, at a session of the International Labour Conference held in Philadelphia, this principle was stated in a Declaration now popularly, though not unexpectedly, referred to as the Philadelphia Declaration.<sup>13</sup> All human beings, irrespective of sex, have the right to pursue their spiritual development as well as their material well-being in conditions of equal opportunity, it declared.

The same fundamental principle of equality and social justice was enunciated, after the War, by the General Assembly of the United Nations, when in 1948 it adopted the Universal Declaration of Human Rights.

Later, in 1958, the International Labour Organization adopted the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, not to be

<sup>12</sup> *London Free Press*, July 17, 1969.

<sup>13</sup> Declaration concerning the Aims and Purposes of the International Labour Organization, Philadelphia, 1944.

confused with the Equal Remuneration Convention to which reference was made above in connection with equal pay for equal work. The Discrimination Convention requires that ratifying members undertake to declare and pursue a national policy of equality of opportunity and treatment in respect of employment and occupation, with a view to eliminating any discrimination. Discrimination is defined to include any distinction, exclusion or preference on the basis of race, colour, religion, political opinion, national extraction or social origin, as well as sex.

Even before the Convention came into force, the federal government in 1953 had enacted the Fair Employment Practices Act, forbidding discrimination in employment. Many of the provinces followed suit. Although Canada ratified this ILO Convention in 1964, these early laws, with one exception, prohibited discrimination in employment on a number of grounds; sex, however, was not included.

During the last two years or so, there has been a gratifying move toward the enactment of additional provisions in these laws, prohibiting discrimination in employment on grounds of sex. As pointed out above, the federal government included such a clause in the recently enacted Unemployment Insurance Act whereby, for the first time, the national employment service is required to adhere to this principle in making referrals for employment.

When the Royal Commission on the Status of Women was appointed, there was only one law on the statute books of one jurisdiction in Canada that forbade discrimination in employment on grounds of sex. It is a significant achievement, therefore, that within a year of the publication of the Royal Commission's Report, there are provisions in the legislation of seven jurisdictions prohibiting discrimination in employment on grounds of sex.

There is one more area of legislative development to which reference must be made: maternity benefits.

It is ironic that the principle of providing maternity leave and benefits for employed women should only have become an issue at so late a date in Canada, since it was the subject of one of the first three Conventions adopted by the International Labour Conference in 1919 following the First World War. (The Convention was revised in 1952.) Possibly the fact that our great industrial neighbour to the south has still not legislated widely in this field explains the Canadian reticence.

On the other hand, views such as those expressed recently by an eminent Director of a well-established school of social work, to the effect that the maternity benefits under the Unemployment Insurance Act are merely "higher welfare payments . . . paid to certain groups in the community whose need has a very low priority,"<sup>14</sup> tend to mislead the public as to the facts, not to mention to distort the purpose of the program. Fortunately there is also an enlightened public opinion which, at long last, has caught up with principles first enunciated internationally 51 years ago.

It is true that one province in Canada enacted provisions relating to maternity leave soon after the initial ILO Convention was adopted, but this provincial law remained alone on Canadian statute books for some four decades before a second province enacted similar provisions.

Since the Report of the Royal Commission on the Status of Women was completed, however, maternity leave provisions have become law in two additional jurisdictions, including that of the federal government.

In the federal Canada Labour (Standards) Code, job tenure is ensured for a period of 17 weeks maternity leave. This law, which only covers women working in undertakings subject to federal labour law, such as banks and airlines, becomes more significant when it is coupled with a second federal government initiative written into the new Unemployment Insurance Act.

Under the Unemployment Insurance Act, unemployment insurance benefits are to be paid, for the first time, with respect to absence from work for reasons of maternity. This provision has perhaps not been well enough known to the women of Canada, for it will affect working women in all jurisdictions, numbering some 2.8 million.

Unemployment insurance, unlike such other provincially administered programs as health insurance, is a matter in which the federal government has been given the constitutional power to act directly. In 1940, by an amendment made to the British North America Act (the law which, in essence, may be described as the Canadian constitution), the necessary power was vested in the Parliament of Canada. Thus, unemployment insurance has been a federal program in Canada for some three decades. It is only now, however, that its coverage will be so broad as to include virtually all employees. Only now, as well, will it

---

<sup>14</sup> Albert Rose, Director, School of Social Work, University of Toronto, letter to the editor, *The Globe and Mail* (Toronto), September 9, 1971.

include the payment of unemployment insurance in the event of maternity. The new law will provide unemployment insurance benefits for a period of 15 weeks in connection with maternity leave.

The effect of these new benefits has yet to be measured, particularly in those provinces where no legislation protects the job from which the woman must absent herself during maternity leave. It may be that the availability of the cash benefits on a national basis will encourage the provinces that have not yet entered this field to enact provisions for job security in these circumstances.

From this short summary of the progress made in the enactment of legislation relating to working women, it will be seen that, at long last, the laws required to achieve the goal of equal and fair opportunity for women are beginning to appear across the land. But the law is merely a tool; and a tool is of little value if it is not used. And even if the tool is used, it is only of value when it is properly used.

It will be recalled by those who are old enough to remember that in the early days of the Second World War, Winston Churchill avowed his faith in the people of Britain when he addressed his yet uncommitted allies, with the ringing plea: "Give us the tools, and we will finish the job."

The tools are beginning to be provided here with which to wage the battle for fair play in employment. It is up to the people of Canada, particularly women workers and those who support their cause, to finish the job.



## CANADA'S INTERNATIONAL POSTURE ON THE STATUS OF WOMEN

---

Canadians have generally been kept fairly well informed about the role played by our country in a variety of areas in the international field. However, little has been recorded as yet of the part Canada has played, and is playing, on the international stage specifically with regard to the status of women.

Yet Canada has been involved in this type of work for a number of years. Canada was a member of the United Nations Commission on the Status of Women for a short period between 1958 and 1960. In addition, the first Director of the Women's Bureau of the Canada Department of Labour was invited, almost a decade ago, to become a member of the International Labour Organization's Panel of Consultants on the Problems of Women Workers, an appointment which she held until 1969.

Both the United Nations Commission on the Status of Women and the Panel of Consultants of the International Labour Organization, as their names imply, are specifically concerned with the status of women in the countries associated with these two international parent bodies.

The International Labour Organization is, of course, the only international agency that can trace its continual existence back to the days immediately after the First World War, when Canada was among its founding members. Although its home base was and still is in Geneva, Switzerland, the site of the ill-fated League of Nations, the

Organization was temporarily housed in Canada during and immediately following the Second World War; thus Canada bears toward it a particularly warm feeling of kinship. The ILO is primarily concerned with matters pertaining to working people, and many of the international instruments which it has devised and which it monitors directly affect working women.

The United Nations Commission on the Status of Women, on the other hand, is a relatively young body, established by the United Nations Economic and Social Council in 1946. Its function is to make recommendations designed to promote women's rights; and to develop proposals giving effect to the principle that men and women should enjoy equal rights in all spheres of modern-day life. The Commission is made up of only 32 countries, elected for a specified number of years on a regional basis, so as to permit as wide a participation of member states as possible, while at the same time preserving a small though representative body.

Canada was re-elected to the United Nations Commission on the Status of Women in 1970, thus re-establishing an active participatory role in that agency after a break of several years. There has been no break, however, in Canada's direct participation in the work of the International Labour Organization nor in the work of that Organization's Panel of Consultants on the Problems of Women Workers, to which the present Director of the Women's Bureau was appointed, following in the footsteps of the Bureau's first Director.

Recently Canada has been particularly active in matters concerning the status of women both at the International Labour Organization and at the United Nations Commission on the Status of Women.

Canadian initiative during the last session of the United Nations Commission on the Status of Women, for example, accounted for a particularly satisfactory achievement designed to bring about some measure of change in the composition of the Secretariat of the United Nations itself, and in the related agencies. It should have the effect of furthering the employment of more women in the senior ranks of the international civil service. This initiative stemmed from the knowledge that among the most senior appointments in the international bodies, there are few women.

For a decade, an outstanding Canadian woman filled the post of Deputy Executive Director of UNICEF.<sup>1</sup> Following her retirement in 1967, the number of women in the senior ranks of the international civil service was no greater than it had been at the time of her appointment.

Efforts had been made on a number of occasions to place before the General Assembly of the United Nations recommendations adopted by the United Nations Commission on the Status of Women concerning the employment of women by the United Nations and its related agencies. However, on such occasions, the General Assembly had merely confined itself either to taking note of the recommendation or to taking no action whatsoever. Certainly, the Secretariat of the United Nations itself did not welcome such efforts by the Commission.

As a rule, the Secretary-General of the United Nations or other officers of the Economic and Social Council, in presenting these recommendations, claimed that the Commission's resolution regarding the appointment of women to senior posts in the international service raised questions that fall exclusively within the discretion of the Secretary-General.

It was claimed also that, in the absence of evidence that the Secretary-General was not adhering to the provisions on the selection of personnel set out in the Charter, or was failing to adhere to staff regulations, both of which prohibit discrimination on grounds of sex, it was inappropriate to take action as requested by the United Nations Commission on the Status of Women.

The Secretariat also raised the bogey of special measures to ensure the employment of women, claiming that this would amount to discrimination in reverse.

In mitigation of the fact that few women served in senior positions in the Secretariat of the United Nations, it was also claimed that the Secretariat relied heavily on member governments; it was suggested, therefore, that the Commission's objective could best be served by addressing member governments rather than the international organization itself.

---

<sup>1</sup> Mrs. D. B. Sinclair, S.M., O.B.E., M.A., LL.D., D.Sc.Soc., L.H.D., former Director of the Women's Royal Canadian Naval Service during the Second World War and subsequently Executive Assistant to the Deputy Minister of Welfare, Department of National Health and Welfare.

Having put forward all these reasons for not taking any action, it was then contended that it was up to the Fifth Committee of the General Assembly to take up the specific issue of the employment of women, since the authority to regulate appointment policies was vested in the General Assembly.

All of this having been said and nothing having been accomplished, the Canadian delegation at the United Nations Commission on the Status of Women, at the session held in Geneva in March 1970, thought the time had come to initiate more positive action.

Thus, the delegation discussed with friendly governments a draft resolution for which it sought as wide support as possible. The resolution urged the United Nations and the intergovernmental agencies to take appropriate measures to ensure the employment of women at senior or other professional levels.

Furthermore, the resolution requested the Secretary-General to include in his report to the General Assembly, on the composition of the Secretariat data on the employment of women at senior and other professional levels, including their numbers and the positions they occupy.

This resolution was introduced at the United Nations Commission on the Status of Women by Canada; it was co-sponsored by nine other countries representing a broad cross section of the United Nations membership. Several socialist countries did not wish to co-sponsor the resolution on the grounds that discrimination against women in international bodies was merely a reflection of the discrimination practised in capitalist countries. They claimed that in socialist states there is no such phenomenon! However, they did not vote against the resolution, which was adopted.

Since the Commission on the Status of Women is an offshoot of the Economic and Social Council of the United Nations, a Commission resolution directed to the General Assembly must be adopted by the Council itself. Consequently, at its meetings in May 1970, the Economic and Social Council passed the Commission's resolution, with minor amendments, for onward transmission to the General Assembly.

The ways of bureaucracy are not simple, however. The subject matter of the Council's resolution at the United Nations came within the purview of the work of two committees: the Fifth Committee insofar as the Secretary-General's report on staff was concerned, and the Third Committee, which deals with social policy.



In December 1970, the Fifth Committee, which quite coincidentally was chaired on that occasion by a Canadian, voted to include in its report a request to the Secretary-General to include data on women employed in senior positions in the United Nations Secretariat. The Third Committee also adopted the resolution transmitted by the Economic and Social Council.

In its final form, as in the initial draft formulated by the Commission on the Status of Women, the resolution expressed the hope that the United Nations, including the special bodies and all intergovernmental agencies of the United Nations family of organizations, would set an example with regard to the opportunities they afford for the employment of women at senior and other professional levels.

The General Assembly itself urged the United Nations, including its special bodies and agencies, to take or continue to take appropriate measures to ensure equal opportunities for the employment of qualified women in senior and other professional positions. The General Assembly requested the Secretary-General also to include in his report on the composition of the Secretariat data on the employment of women at senior and other professional levels by each of the Secretariats of these bodies, including the numbers of women employed and the positions occupied by them.

The General Assembly took further note of the report it had received from the Fifth Committee in which it was pointed out that in the Secretariat of the United Nations, only 6 per cent of the senior-level staff consisted of women. (In fact, over a period of 26 years, no woman has attained the key post of an Assistant Secretary-General, although there are 18 such posts available.<sup>2</sup>)

The Secretary-General will now include in his report to the General Assembly at the 26th Session data on women employed in the United Nations Secretariat. The results should prove to be revealing.

Throughout the march of this resolution from its inception to its successful conclusion, Canadian representatives gave full support to the principle involved.

The international work of Canada in connection with the status of women will continue within the family of the United Nations organizations, not only by virtue of membership in the United Nations Commis-

---

<sup>2</sup> *The London Free Press*, October 13, 1971.

sion on the Status of Women, but also by virtue of participation in the International Labour Organization.

For a considerable number of years, the Canadian government delegation to the International Labour Conference, which is an important segment of the International Labour Organization, has included some women. These have been involved in the normal work of the International Labour Conference, whether or not this work has related to matters of concern specifically to women.

Canadian participation in the work of the Organization, and particularly in the annual Conference, has made it possible to have some influence on those international instruments, be they Conventions or Recommendations, that relate in whole or in part to the employment or well-being of women.

The subject of the status of women is one that has been receiving greater attention in recent years. It was reflected in a number of documents and activities that marked the latest Conference of the ILO, held in June 1971.

Even before it had convened, a memorandum addressed to ILO members included the following paragraph:

It will be noted that the items on the agenda of the 56th Session concern women as much as men. The attention of governments is therefore drawn to the fact that women are equally eligible with men for appointment as delegates or advisers to the Conference, irrespective of the nature of the items on the agenda, and that article 3, paragraph 2, of the Constitution of the Organization provides that, when questions specially affecting women are on the agenda, one at least of the advisers should be a woman.<sup>3</sup>

Then, in his report entitled *Freedom by Dialogue: Economic Development by Social Progress; The ILO Contribution*, the Director-General included the following revealing paragraphs:

Wholly different from these inequalities in its nature, but like them a serious affront to social justice and a disturbing failure to develop the human potential of society, is the persistent inequality in the status of women in employment. The measures adopted in the earlier years of the Organization to protect working women against bad working and living conditions still have every justification in many cases; the emphasis, however, has now changed clearly to promoting greater equality of opportunities and treatment, a notable

---

<sup>3</sup> International Labour Organization, *Memorandum on the 56th Session of the International Labour Conference, 1971* (Geneva: I.L.O., 1970), p. 11.

example being the Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100), which is now in force for seventy-one countries. Nevertheless, acceptance of the principle of non-discrimination has not always been followed by measures to promote true equality and to overcome the prejudices and other obstacles in the way of the employment of women. Even in the advanced countries, where significant progress has been made in the emancipation of women, complex problems have arisen in attempts to secure them greater equality of access to employment and to vocational training, an even equality in remuneration. Old prejudices against the employment of women, although dying away, still persist in many cases; job openings for girls and women tend to be in the lower-level, least skilled and less well paid occupations; many opportunities for vocational training are available only to men; the reconciliation of work on an equal footing with men with domestic responsibilities remains a problem. In many developing countries the scarcity of jobs in urban areas makes these problems still more acute and only a vast expansion of employment opportunities can provide for any real breakthrough. But special measures are needed to make women real partners in the development process. How can the ILO give fuller effect to the principle of non-discrimination on the basis of sex? What should be its contribution to the more effective integration of women into the fabric of economic and social life?

The graver inequalities are grave because of the injustice they involve, but they are no less grave because of their effect on the general progress of society, because of their inhibiting effect on the rate of economic development, and because of the further element of explosiveness which they add to political and social instability. How can the ILO come to grips with them more boldly and effectively? What guidance has the Conference to offer on the response which we should make to these challenges?

Thus, at the 1971 Conference, the scene was set for further discussion of the subject of women in the labour force in this changing world. In addressing a plenary session, the Minister of Health and Social Affairs of Sweden expressed the need for a review of the ILO recommendation on the subject of the employment of women with family responsibilities, *Employment (Women with Family Responsibilities) Recommendation, 1965*:

Another important matter as far as employment policy is concerned is the necessity of taking into account the new status being accorded to women. In labour market planning—both nationally and within

---

<sup>4</sup> Report of the Director-General, Part I, International Labour Conference, 1971 (Geneva: International Labour Office, 1971), pp. 27-28.



the World Employment Programme—women should be seen as an integrated part of the labour force, not as a marginal group with strictly limited duties. Numerous obstacles to the gainful employment of women exist in all our countries, in the form for instance of an excessively traditional view of male and female roles in the family and society. In this context I should like to suggest that the time has come to start preparing a review of the Employment (Women with Family Responsibilities) Recommendation, 1965 (No. 123), in accordance with the resolution adopted in the same year providing for a periodic review of the application of the Recommendation.<sup>5</sup>

The question of reviewing existing international instruments that, in the view of a number of industrial states, appear to be outdated was also raised in one of the committees of the Conference. In its report to the Conference it was recommended that a study be undertaken as to the effectiveness of certain ILO “protective” Conventions, which now appear to pose obstacles to female workers in achieving principles set out in other Conventions. Particular reference was made to the manner in which certain outdated standards now appear to impede the achievement of equal opportunity for women in employment. In this committee the Canadian government delegate played an active part.

In another committee, the Canadian government delegate laid particular emphasis on the need to ensure that, in all ILO Social Security Conventions and Recommendations, member states are required to ensure that benefits are provided without discrimination on grounds of sex.

Canada will continue to provide initiative and give support to the measures it considers to be necessary to ensure that international labour instruments are brought into line with modern-day concepts of equal opportunity for women in employment.

Within the ranks of the appropriate international agencies, the voice of Canada will continue to be heard, wherever the cause of enlightened action demands, so as to achieve social justice for women, both within the international institutions themselves and within the member states which together make up the United Nations family.

---

<sup>5</sup> (The Hon. S. Aspling) International Labour Conference, *Provisional Record*, 56th Session (Geneva, 1971), p. 269.



Un des comités de la Conférence a également soulevé la question de la révision des mécanismes internationaux existants, lesquels semblent dépassés aux yeux d'un certain nombre de pays industriels. Dans son rapport à la Conférence, le comité recommandait une étude sur l'efficacité de certaines conventions «protectrices» de l'OIT qui empêchent apparemment les travailleuses de se conformer aux principes énoncés dans d'autres conventions. On a relevé en particulier la manière dont certaines normes dépassées paraissent entraver la réalisation de l'égalité des chances pour les femmes dans l'emploi. Le représentant du gouvernement du Canada a joué un rôle actif dans ce comité. Dans un autre comité, le délégué du gouvernement du Canada a particulièrement souligné la nécessité d'assurer que toutes les conventions et les recommandations de l'OIT sur la sécurité sociale exigent que les Etats membres voient à ce que les avantages soient accordés sans discrimination fondée sur le sexe. Le Canada continuera à prendre l'initiative et à appuyer les mesures qu'il considère nécessaires pour adapter les mécanismes internationaux du travail aux concepts actuels de l'égalité de chances pour les femmes dans l'emploi. Dans les rangs des organismes internationaux compétents, la voix du Canada se fera toujours entendre partout où la cause d'une action éclairée l'exige, afin d'obtenir justice sociale pour les femmes, tant au sein des institutions internationales mêmes que dans les pays membres qui, ensemble, constituent la grande famille des Nations Unies.

faisant partie intégrante de la main-d'œuvre, et non pas comme un groupe marginal aux tâches strictement limitées. Bon nombre d'obstacles s'opposent encore à l'emploi rémunérée des femmes dans tous nos pays, par exemple l'importance exagérée attachée à la répartition traditionnelle des tâches entre les hommes et les femmes dans la famille et dans la société. Je voudrais à cet égard suggérer que le moment est venu de commencer à réviser la recommandation (n° 123) sur l'emploi des femmes ayant des responsabilités familiales, 1965, conformément à la résolution relative à l'examen périodique des répercussions de cette recommandation qui a été adoptée la même année."

Un autre point important d'une politique de l'emploi réside dans la nécessité de tenir compte du nouveau statut que l'on reconnaît maintenant aux femmes. Dans la planification du marché de l'emploi — aussi bien à l'échelon national que dans le cadre du Programme mondial de l'emploi — il conviendra de considérer les femmes comme

Ainsi, la Conférence de 1971 préparait la voie à une discussion approfondie de la question des femmes dans la population active d'un monde en évolution perpétuelle. En prenant la parole à une session plénière, le ministre de la Santé et des Affaires sociales de la Suède a exprimé la nécessité de réviser la recommandation de l'OIT sur l'emploi des femmes ayant des responsabilités familiales, Recommandation sur l'emploi (femmes ayant des responsabilités familiales), 1965 :

peut-elle nous donner quant à la manière de relever le défi? plus efficacement à ces inégalités? Quels conseils la Conférence sociale. Comment l'OIT pourrait-elle s'attaquer plus hardiment et portent de rendre encore plus explosive l'instabilité politique et mettent au développement économique et le risque qu'elles qu'elles ont sur le progrès général de la société, le frein qu'elles injustes qu'elles recouvrent, mais ce sont aussi les répercussions Ce qui fait la gravité des grandes inégalités sociales, ce sont les mieux intégrées dans la vie économique et sociale? et les femmes? Que devrait-elle faire pour que les femmes soient cation du principe qui interdit toute discrimination entre les hommes de développement. Comment l'OIT peut-elle mieux assurer l'application des mesures spéciales pour associer vraiment les femmes à l'œuvre sera possible de réaliser vraiment des progrès. Encore faut-il prendre les choses. Ce n'est qu'en multipliant les possibilités de travail qu'il manque d'emplois dans les zones urbaines vient encore aggraver toujours un problème. Dans les pays en voie de développement, le femmes sur un pied d'égalité, et les responsabilités familiales, c'est façon de concilier le travail, accompli par les hommes et par les billes de formation ne sont ouvertes qu'aux hommes. Quant à la qui s'offrent aux jeunes filles et aux femmes. Toutes sortes de possibilités peu rémunérées, où les qualifications exigées sont très faibles, Les anciens préjugés disparaissent peu à peu, mais ils sont encore et de formation professionnelle, voire en matière de rémunération. garantir aux travailleuses l'égalité quant aux possibilités d'emploi rencontre des problèmes complexes lorsqu'on cherche à mieux l'émancipation des femmes a fait pour autant d'importants progrès, on posent à l'emploi des femmes. Même dans les pays avancés, où véritable égalité, pour vaincre les préjugés et les obstacles qui s'op- on n'a pas toujours pris des mesures concrètes pour instaurer une pays. Cela dit, tout en acceptant le principe de la non-discrimination,

Bien que d'une nature toute différente, l'inégalité persistante du statut des femmes qui travaillent porte, comme les inégalités dont il a été question jusqu'ici, une grave atteinte à la justice sociale et trahit un échec inquiétant dans la mise en valeur des ressources humaines de la société. Les dispositions que l'OIT a adoptées dans les premières années de son existence pour épargner aux travailleurs de mauvaises conditions de vie et de travail ont encore, dans bien des cas, toute leur raison d'être. Toutefois, on s'attache principalement, aujourd'hui, à promouvoir l'égalité de chances et de traitement, ainsi qu'en témoigne bien la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, qui lie actuellement soixante et onze

directeur général a inclus les paragraphes révélateurs suivants:

*Ensuite, dans son rapport intitulé La liberté par le dialogue: Le développement économique par le progrès social, rôle de l'OIT, le*

Comme on le constate, les questions figurant à l'ordre du jour de la 56<sup>e</sup> session intéressent les femmes autant que les hommes. L'attention des gouvernements est donc attirée sur le fait que des femmes aussi bien que des hommes peuvent être nommés délégués ou conseillers techniques à la Conférence, indépendamment de la nature des questions à l'ordre du jour, et que l'article 3, paragraphe 2, de la Constitution de l'Organisation prévoit que, lorsque des questions intéressant spécialement les femmes doivent venir en discussion à la Conférence, une au moins parmi les personnes désignées comme conseillers techniques doit être une femme.<sup>3</sup>

adressé aux membres de l'OIT renfermait le paragraphe suivant:

Avant même la convocation de la Conférence, un mémorandum de l'OIT, au mois de juin 1971.

La situation de la femme est une question qui retient beaucoup l'attention depuis quelques années. Cet intérêt est manifesté dans quelques-uns des documents et des travaux qui ont marqué la dernière Conférence de l'OIT, au mois de juin 1971.

La participation du Canada à l'activité de l'Organisation, et particulièrement à la Conférence annuelle, lui a permis d'avoir quelque influence sur les mécanismes internationaux, qu'il s'agisse de conventions ou de recommandations, qui ont trait en totalité ou en partie à l'emploi ou au bien-être des femmes.

Depuis nombre d'années, la délégation du gouvernement du Canada à la Conférence internationale du Travail, élément important de l'Organisation internationale du Travail, ne compte que quelques femmes. Ces dernières ont participé à l'activité normale de la Conférence internationale du Travail, que cette activité ait été liée ou non aux questions concernant expressément les femmes.



clure des données relatives aux femmes occupant des postes supérieurs au sein du secrétariat des Nations Unies. Le Troisième comité a également adopté la résolution transmise par le Conseil économique et social.

Dans sa forme définitive comme dans le premier projet formulé par la Commission de la condition de la femme, la résolution exprimait l'espoir que les Nations Unies, y compris les groupes spéciaux et tous les organismes intergouvernementaux de la famille des Nations Unies, donnent l'exemple en matière d'occasions d'emploi pour les femmes à des postes supérieurs et à d'autres paliers professionnels.

L'Assemblée générale elle-même a fortement recommandé aux Nations Unies, y compris ses groupes spéciaux et ses organismes, de prendre ou de continuer à prendre les mesures nécessaires pour assurer aux femmes compétentes l'égalité des chances d'emploi à des postes supérieurs et à d'autres paliers professionnels. L'Assemblée générale a également demandé au secrétaire général d'inclure dans son rapport sur la composition du secrétariat des données relatives à l'emploi des femmes à des postes supérieurs et à d'autres paliers professionnels, selon le secrétariat de chaque organisme, y compris le nombre de femmes employées et les postes qu'elles occupent.

L'Assemblée générale a fait plus de cas du rapport qu'elle avait reçu du Cinquième comité, dans lequel on soulignait qu'au sein du secrétariat des Nations Unies, seulement six p. 100 du personnel supérieur étaient des femmes. De fait, sur une période de 26 ans, aucune femme n'est parvenue à occuper le poste clé de secrétaire général adjoint, bien qu'il existe 18 de ces postes.<sup>2</sup>

Le secrétaire général inclura dans son rapport à l'Assemblée générale, à la 26<sup>e</sup> session, des données relatives aux femmes occupant des postes au sein du secrétariat des Nations Unies. Les résultats devraient être révélateurs!

A travers tout le cheminement de cette résolution, depuis le début jusqu'à son issue favorable les représentants canadiens ont accordé leur plein appui au principe en cause.

L'activité internationale du Canada relativement à la situation de la femme se poursuivra au sein de la famille des Nations Unies, à cause de sa participation non seulement à la Commission de la condition de la femme des Nations Unies mais aussi à l'Organisation internationale du Travail.



fémmes, étant donné que l'Assemblée générale était investie de l'autorité d'appliquer la politique de nomination du personnel.

Après avoir entendu tous ces propos inutiles, la délégation canadienne à la Commission de la femme des Nations Unies a jugé, lors de la réunion à Genève au mois de mars 1970, que le temps était venu de vraiment passer à l'action.

Ainsi, la délégation a discuté avec les gouvernements favorables d'un projet de résolution pour lequel elle cherchait le plus d'appui possible. La résolution exhortait les Nations Unies et les organismes internationaux à prendre les mesures nécessaires pour assurer aux femmes l'accès aux postes supérieurs ou à d'autres paliers professionnels.

En outre, la résolution priait le secrétaire général d'inclure dans son rapport à l'Assemblée générale sur la composition du secrétariat des données relatives à l'emploi des femmes à des postes supérieurs ou à d'autres paliers professionnels, y compris leur nombre et les postes qu'elles occupent.

Le Canada a présenté cette résolution à la Commission de la condition de la femme des Nations Unies; neuf autres pays, groupe représentatif des pays membres des Nations Unies, l'ont également parrainée. Plusieurs pays socialistes n'ont pas voulu endosser la résolution alléguant que la discrimination contre les femmes dans les organismes internationaux reflétait simplement la discrimination pratique dans les pays capitalistes. Par ailleurs, ils ont soutenu qu'un phénomène de ce genre n'existait pas les États socialistes. Toutefois, ils n'ont pas voté contre la résolution qui a été adoptée.

Étant donné que la Commission de la condition de la femme est une ramification du Conseil économique et social des Nations Unies, le Conseil lui-même doit adopter toute résolution de la Commission adressée à l'Assemblée générale. Par conséquent, lors de ses réunions du mois de mai 1970, le Conseil économique et social a adopté la résolution de la Commission de la condition de la femme des Nations Unies, le Conseil lui-même doit adopter toute résolution de la Commission.

Les voies de la bureaucratie ne sont pas simples. L'objet de la résolution du Conseil aux Nations Unies relevait de l'activité de deux comités: le Cinquième comité dans le cas du rapport du secrétaire général sur le personnel et le Troisième comité qui s'occupe de la politique sociale.

Au mois de décembre 1970, le Cinquième comité qui, tout à fait par coïncidence, était présidé à cette occasion par un Canadien, a décidé d'ajouter à son rapport une demande au secrétaire général d'in-

Une éminente Canadienne a occupé le poste de directrice exécutive adjointe de l'UNICEF<sup>1</sup> pendant dix ans. Lors de sa retraite en 1967, le nombre de femmes occupant des postes supérieurs dans la fonction publique internationale n'était pas plus élevé qu'à l'époque de sa nomination.

Des recommandations adoptées par la Commission de la condition de la femme des Nations Unies relativement à l'emploi des femmes par les Nations Unies et ses organismes connexes ont été déposées à plusieurs reprises à l'Assemblée générale des Nations Unies. Chaque fois, elle s'est bornée à prendre acte de la recommandation ou à ne rien faire. Assurément, les efforts de la Commission n'ont pas reçu un accueil très favorable de la part du secrétariat des Nations Unies.

Le secrétaire général des Nations Unies ou d'autres représentants du Conseil économique et social ont affirmé, lors de la présentation de ces recommandations, que la résolution de la Commission concernant la nomination de femmes à des postes supérieurs de la fonction publique internationale soulevait des questions qui relevaient exclusivement du secrétaire général.

On a également prétendu qu'il ne convenait pas de prendre les mesures proposées par la Commission de la condition de la femme des Nations Unies, faute de preuve que le secrétaire général ne se conformait pas aux dispositions de la charte relatives à la sélection du personnel, ou qu'il ne respectait pas les règlements concernant le personnel, lesquels interdisent respectivement la discrimination fondée sur le sexe.

Le secrétariat a aussi brandi l'épouvantail de mesures spéciales visant à assurer l'emploi des femmes, alléguant qu'il en résulterait une discrimination intervie.

Pour atténuer le fait que très peu de femmes occupent des postes supérieurs au secrétariat des Nations Unies, on a également soutenu que le secrétariat comptait fortement sur l'appui des gouvernements membres; on a donc suggéré que la meilleure façon de satisfaire à l'objectif de la Commission serait de s'adresser aux gouvernements membres plutôt qu'à l'organisation internationale même.

Toutes ces raisons ayant été invoquées pour ne prendre aucune mesure, on a par la suite déclaré qu'il appartenait au Cinquième comité de l'Assemblée générale d'aborder la question précise de l'emploi des

<sup>1</sup> Mme D. B. Sinclair, S.M., O.B.E., M.A., LL.D., D.Sc. Soc., D.H.L., ancienne directrice du Service féminin de la Marine royale canadienne pendant la Seconde Guerre mondiale et, par la suite, chef de cabinet du sous-ministre du Bien-être, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social.

berceau de l'infortunée Société des Nations, l'Organisation a temporairement élu résidence au Canada pendant et peu après la Seconde Guerre mondiale; ainsi, le Canada a noué avec elle des liens étroits. L'OIT se préoccupe principalement des questions relatives aux travailleurs, et un grand nombre des mécanismes qu'elle a élaborés et qu'elle applique touchent directement les femmes au travail.

La Commission de la condition de la femme des Nations Unies, par contre, est un organisme relativement jeune, créé en 1946 par le Conseil économique et social des Nations Unies. Elle est chargée de formuler des recommandations visant à promouvoir les droits de la femme et à élaborer des propositions dans l'optique du principe suivant lequel les hommes et les femmes devraient jouir de droits égaux dans toutes les sphères de la vie moderne. La Commission se compose de représentants de 32 pays seulement, nommés pour un certain nombre d'années sur une base régionale, de façon à favoriser la plus grande participation possible des pays membres tout en conservant un organisme restreint mais représentatif.

En 1970, on a de nouveau élu le Canada à la Commission de la condition de la femme des Nations Unies, rétablissant ainsi sa participation active à cet organisme après une relâche de plusieurs années. Toutefois, le Canada n'a connu aucune relâche dans sa participation directe à l'activité de l'Organisation internationale du Travail et de la Réunion de conseillers pour les problèmes du travail féminin de l'OIT, dont la directrice actuelle du Bureau de la main-d'œuvre féminine est membre, prenant ainsi la relève de la première directrice du Bureau.

Récemment, le Canada a assumé un rôle particulièrement actif au sein de l'Organisation internationale du Travail et de la Commission de la condition de la femme des Nations Unies.

Lors de la dernière session de la Commission de la condition de la femme des Nations Unies, l'initiative canadienne visant à modifier dans une certaine mesure la composition même du secrétariat des Nations Unies et des organismes connexes a abouti à une réalisation particulièrement satisfaisante. Cette initiative devrait favoriser l'emploi d'un plus grand nombre de femmes aux paliers supérieurs de la fonction publique internationale. Ajoutons qu'elle a été motivée par le fait que très peu de femmes occupent des postes supérieurs dans les organismes internationaux.



## LE RÔLE INTERNATIONAL DU CANADA CONCERNANT LA SITUATION DE LA FEMME

En règle générale, on tient les Canadiens assez bien au courant du rôle que joue notre pays dans une foule de secteurs du domaine international. Toutefois, on a fait jusqu'ici peu de cas du rôle que le Canada a joué et joue sur la scène internationale, en ce qui concerne expressément la situation de la femme.

Pourtant, le Canada est à l'œuvre dans ce domaine depuis nombre d'années. Pendant une brève période, soit entre 1958 et 1960, il a été membre de la Commission de la condition de la femme des Nations Unies. De plus, il y a près de dix ans, on a invité la première directrice du Bureau de la main-d'œuvre féminine du ministère du Travail du Canada à faire partie de la Réunion de conseillers pour les problèmes du travail féminin de l'Organisation internationale du Travail, poste qu'elle a occupé jusqu'en 1969.

La Commission de la condition de la femme des Nations Unies et la Réunion de conseillers de l'Organisation internationale du Travail, comme leur nom le sous-entend, s'occupent expressément de la situation de la femme dans les pays membres de ces deux organismes internationaux.

Il va sans dire que l'Organisation internationale du Travail est le seul organisme international qui remonte au lendemain de la Première Guerre mondiale, et le Canada en était l'un des membres fondateurs. Bien que son siège social ait été et demeure Genève (Suisse),



être considérée en substance comme la constitution canadienne), le Parlement du Canada était investi des pouvoirs nécessaires à cette fin. Ainsi, au Canada, l'assurance-chômage est un programme fédéral depuis quelque trois décennies. Toutefois, ce n'est qu'aujourd'hui que son champ d'application deviendra suffisamment vaste pour englober virtuellement tous les travailleurs. Ce n'est qu'aujourd'hui également qu'il comprendra le versement de prestations d'assurance-chômage en cas de maternité. La nouvelle loi assurera le versement de prestations d'assurance-chômage pendant une période de 15 semaines dans le cas d'un congé de maternité.

Il reste néanmoins à mesurer la portée de ces nouvelles prestations, particulièrement dans les provinces où aucune loi ne protège l'emploi que la femme doit quitter durant son congé de maternité. Il se peut que le versement de prestations en espèces à l'échelle nationale encourage les provinces qui n'ont pas encore légiféré dans ce domaine à adopter des dispositions concernant la sécurité de l'emploi dans de telles circonstances.

De ce bref résumé de l'évolution dans l'adoption de lois concernant les femmes en emploi, on pourra constater que les lois nécessaires pour garantir aux femmes égalité et justice dans les occasions d'emploi commencent à être adoptées partout au pays. Il était temps. Cependant, la loi n'est qu'un instrument; et un instrument a peu de valeur s'il n'est pas utilisé. Et même si on l'utilise, il ne revêt de la valeur que lorsqu'il est utilisé à bon escient.

Certains se rappelleront qu'au début de la Seconde Guerre mondiale, Winston Churchill avait exprimé sa foi envers les Britanniques lorsqu'il s'est adressé d'une voix suppliante et vibrante à ceux qui devaient devenir alliés:

«Donnez-nous les moyens et nous ferons le reste.»

On commence à fournir les moyens pour combattre les injustices en matière d'emploi. C'est aux Canadiens, particulièrement aux Canadiennes en emploi et à ceux qui appuient leur cause, qu'il appartient de faire le reste.

diens s'explique peut-être par le fait que notre grand voisin industriel du Sud n'a pas encore légiféré de façon valable dans ce domaine.

D'autre part, des opinions du genre de celles qu'exprimait récemment l'éminent directeur d'une école de service social, voulant que les prestations de maternité prévues en vertu de la Loi sur l'assurance-chômage soient tout simplement «des allocations de bien-être plus élevées... versées à certains groupes de la collectivité dont les besoins ne jouissent que d'une très basse priorité»<sup>14</sup>, ont tendance à induire le public en erreur quant aux faits, sans compter qu'elles risquent de présenter le but du programme sous un faux jour. Heureusement qu'il existe également une opinion publique éclairée qui, enfin, a rejoint les principes énoncés pour la première fois sur le plan international il y a 51 ans.

Il est vrai qu'une province du Canada a adopté des dispositions de congé de maternité peu après l'adoption de la première convention de l'OIT; cependant, cette loi provinciale est demeurée unique dans les statuts canadiens pendant quelque quatre décennies avant qu'une deuxième province en fasse autant.

Cependant, depuis l'achèvement du Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, deux autres gouvernements, dont le gouvernement fédéral, ont adopté des dispositions touchant le congé de maternité.

Au gouvernement fédéral, en vertu du Code canadien du travail, l'emploi est assuré pendant un congé de maternité d'une durée de 17 semaines. Cette loi qui vise uniquement les femmes travaillant dans des entreprises relevant de l'autorité fédérale, par exemple les banques et les entreprises de transport aérien, revêt plus d'importance lorsqu'on l'associe à une autre disposition qui se trouve dans la nouvelle Loi sur l'assurance-chômage.

En vertu de la Loi sur l'assurance-chômage des prestations d'assurance-chômage seront versées pour la première fois dans le cas d'une absence du travail pour cause de maternité. Les Canadiennes ne connaissent peut-être pas suffisamment cette disposition qui visera quelque 2.8 millions de femmes dans toutes les compétences.

L'assurance-chômage, à l'encontre des autres programmes relevant des gouvernements provinciaux, par exemple, l'assurance-maladie, est une question qui, en vertu de la constitution du Canada, relève directement du gouvernement fédéral. En 1940, en vertu d'une modification apportée à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (la loi qui peut

<sup>14</sup> Albert Rose, directeur de l'école de service social de l'Université de Toronto, lettre adressée au rédacteur, *The Globe and Mail*, Toronto, le 9 septembre 1971.

Il est ironique de constater que le principe assurant le congé et des prestations de maternité aux femmes en emploi ne vienne sur le tapis qu'aujourd'hui au Canada, étant donné qu'il a fait l'objet d'une des trois premières conventions adoptées par la Conférence internationale du Travail en 1919, au lendemain de la Première Guerre mondiale. (La convention a été révisée en 1952.) La réticence des Cana-

diens, il reste un autre aspect des mesures législatives dont il faut parler: les prestations de congé de maternité.

Au moment de la nomination de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, une seule loi dans les statuts d'une province au Canada interdisait la discrimination dans l'emploi fondée sur le sexe. Or, un an à peine après la publication du Rapport de la Commission royale d'enquête, on peut déjà constater des progrès marqués; sept provinces ont ajouté à leurs lois des dispositions interdisant la discrimination dans l'emploi fondée sur le sexe.

Enfin, il présente un travailleur à un employeur. position, le service national de placement doit observer ce principe. Loi sur l'assurance-chômage adoptée récemment; en vertu de cette disposition, le service national de placement doit observer ce principe. L'assurance-chômage adoptée récemment; en vertu de cette disposition, le service national de placement doit observer ce principe. L'assurance-chômage adoptée récemment; en vertu de cette disposition, le service national de placement doit observer ce principe.

Depuis les deux dernières années, on a heureusement tendance à ajouter à ces lois de nouvelles dispositions interdisant la discrimination dans l'emploi fondée sur le sexe. Comme je l'ai signalé plus tôt, le gouvernement fédéral a également ajouté une disposition semblable à la Loi sur l'assurance-chômage adoptée récemment; en vertu de cette disposition, le service national de placement doit observer ce principe. L'assurance-chômage adoptée récemment; en vertu de cette disposition, le service national de placement doit observer ce principe.

Plus tard, en 1958, l'Organisation internationale du Travail a adopté la Convention concernant la discrimination (emploi et profession) qu'il ne faut pas confondre avec la Convention concernant l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. La Convention concernant la discrimination exige que les membres qui l'ont ratifiée s'engagent à formuler et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette matière. Le terme discrimination comprend toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, et le sexe.



taux de Toronto. Elle renfermait des taux de salaires «de base pour les hommes» et des «taux de base pour les femmes». Selon la presse, le syndicat lui-même avait exprimé ses revendications en fonction de taux pour les hommes et de taux pour les femmes.

Il est difficile de comprendre pourquoi certains syndicats refusent d'exiger la pleine application des lois sur l'égalité de rémunération, surtout lorsqu'ils parlent au nom de leurs membres féminins. Il va sans dire que tous les syndicats ne sont pas ainsi disposés, comme en fait foi la convention collective conclue il y a un an entre un autre syndicat<sup>12</sup> et la ville de London, dans laquelle les écarts de salaires entre les hommes et les femmes sont complètement supprimés.

Il est clair que le principe de l'égalité de rémunération est difficile à appliquer. La nature humaine étant ce qu'elle est, tant que les conseils nommés officiellement et les syndicats eux-mêmes fermeront les yeux sur les lois concernant l'égalité de rémunération, il ne faut pas s'attendre à ce que les employeurs s'y soumettent.

Voilà pour l'égalité de rémunération. Mais ce n'est là qu'un aspect d'un principe général qui, comme l'a souligné la Commission royale d'enquête dans son rapport, exige aussi la prise de mesures législatives à l'égard des autres formes de discrimination dans l'emploi. Car, même si les lois sur l'égalité de rémunération peuvent fournir le moyen de supprimer les écarts de salaires entre les hommes et les femmes qui travaillent ensemble, il faut tout de même un moyen législatif qui assure à la femme, uniquement au mérite, les mêmes occasions d'emploi et d'avancement. La Commission royale d'enquête a déclaré que la loi devrait voir à ce qu'à l'avenir, on ne ferme pas les portes à la femme sous prétexte qu'elle appartient à la gent féminine.

Depuis des années, les normes internationales et les lois nationales interdisent toute discrimination dans l'emploi pour raisons de couleur, de religion, de nationalité et de race. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, lors d'une session de la Conférence internationale du Travail à Philadelphie, on a énoncé ce principe dans une déclaration, populairement désignée Déclaration de Philadelphie<sup>13</sup>. Tous les êtres humains, sans distinction de sexe, ont le droit de travailler à leur épanouissement intellectuel aussi bien qu'à leur bien-être matériel dans des conditions garantissant l'égalité de chances.

A la cessation des hostilités, l'Assemblée générale des Nations Unies a formulé ce même principe fondamental lorsqu'elle a adopté en 1948 la Déclaration universelle des droits de l'homme.

<sup>12</sup> *London Free Press*, le 17 juillet 1969.

<sup>13</sup> Déclaration concernant les buts et les objectifs de l'Organisation internationale du Travail. Philadelphie, 1944.



L'ignorance et le manque de respect à l'égard du principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale s'est reflété il y a quelque temps dans ce que la presse<sup>11</sup> a qualifié de «sentence arbitrale faisant jurisprudence», rendue par un conseil d'arbitrage; la sentence touchait 2,500 employés non professionnels travaillant dans sept hôpi-

gnement universitaire. d'un tiers et plus dans les emplois allant du travail d'usine à l'ensei- et une responsabilité analogues». On peut trouver des écarts de salaires le même effort et la même responsabilité, ou des qualifications, un effort logue dans l'exécution de tâches nécessitant les mêmes qualifications, ou dans des conditions analogues, le même travail ou un travail ana- stipule la loi, elles «accomplissent, dans les mêmes conditions de travail travaillent dans le même établissement que les hommes où, comme le moins que les hommes pour un travail analogue. De nombreuses femmes l'ont démontré des études sur les salaires, beaucoup de femmes gagnent pourraient se révéler d'une grande importance pour les femmes. Comme venue s'ajouter il y a quelques mois au Code canadien du Travail, Les lois sur l'égalité de rémunération, par exemple celle qui est vraiment jouer le rôle qui lui était destiné au départ.

tives par de nouvelles dispositions renforcées, de sorte que la loi puisse On remplace donc actuellement les anciennes dispositions législa- inutile dans les statuts. Elles n'avaient donc pas recours à la loi; voilà pourquoi la loi reposait conséquences d'un tel geste et mettre en jeu un emploi indispensable. Les femmes, c'est-à-dire les travailleuses, n'osaient pas encourir les la femme lésée ne présente elle-même une plainte par écrit au ministre, abrogée cette année en faveur de dispositions renforcées, à moins que sur l'égalité de salaire pour les femmes, adoptée en 1956 et finalement des lois sur l'égalité de rémunération, comme l'ancienne Loi fédérale On s'est rendu compte qu'il était impossible d'appliquer la plupart mesures législatives.

que les gouvernements ont récemment décidé d'adopter de nouvelles indiquer un besoin urgent d'examen. C'est à la suite de cette révision lois, l'inefficacité des anciennes lois fédérales et provinciales semblait Étant donné que notre société est généralement respectueuse des n'est pas encore une réalité.

Il est étonnant de constater que les lois sur l'égalité de rémuné- ration existent depuis assez longtemps au Canada, tant au palier fédéral que provincial; dans certains cas, elles remontent à vingt ans. La loi existe mais l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale

au Canada de la ratifier.

L'application du principe de l'égalité sans égard au sexe; la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme a d'ailleurs recommandé cette Convention oblige les pays qui l'ont ratifiée à favoriser l'application du principe de l'égalité de rémunération.

Avec la fin des hostilités et le retour des anciens combattants dans la population active, le principe de l'égalité de rémunération est à nouveau tombé dans l'oubli. De fait, ce n'est qu'en 1951 que l'Organisation internationale du Travail, dont la constitution renfermait le principe de l'égalité de rémunération, a fini elle-même par adopter la Convention sur l'égalité de rémunération.

Ainsi en 1942, en vertu du Décret concernant le contrôle des salaires en temps de guerre, il a été ordonné «de payer des taux de base de salaire en tenant compte de la catégorie d'emploi et non de certains employés dans une catégorie.»

Bien que le principe soit demeuré lettre morte au cours des décennies qui ont suivi, l'accroissement du nombre et du besoin de femmes dans la population active durant la Seconde Guerre mondiale a une fois de plus incité le gouvernement fédéral à énoncer le même principe. Ainsi en 1942, en vertu du Décret concernant le contrôle des salaires en temps de guerre, il a été ordonné «de payer des taux de base de salaire en tenant compte de la catégorie d'emploi et non de certains employés dans une catégorie.»

Après la Première Guerre mondiale, ce principe a été incorporé dans la constitution de l'Organisation internationale du Travail, lors de sa création en 1919.

La question de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale constitue une préoccupation sociale depuis plus d'un siècle, soit depuis que l'industrie a commencé à embaucher des femmes en grand nombre dans les pays industrialisés. Fait intéressant à signaler, le gouvernement du Canada reconnaissait le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale avant la fin de la Première Guerre mondiale. Dans un décret du Conseil privé en date de juillet 1918, le gouvernement a déclaré que c'était une question de principe «que les femmes employées à un travail ordinairement fait par des hommes devraient recevoir le même salaire que les hommes pour la même besogne . . . »

Ces réalisations se révèlent particulièrement intéressantes à la lumière des recommandations de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme concernant l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, la discrimination fondée sur le sexe, et les prestations de congé de maternité.

Ces réalisations se révèlent particulièrement intéressantes à la lumière des recommandations de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme concernant l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, la discrimination fondée sur le sexe, et les prestations de congé de maternité ajoutées récemment à la loi fédérale<sup>10</sup>.

un emploi convenable et les employeurs, à trouver des employés compétents. En vertu de la loi<sup>4</sup>, le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, chargé de ce service, doit maintenant s'assurer, en présentant à un employeur un travailleur cherchant un emploi, qu'il n'y a pas de discrimination envers l'un ou l'autre sexe sauf, il va de soi, lorsqu'il existe des exigences professionnelles indiscutables. Ainsi, dans le cas où un travail exige expressément un homme ou une femme, par exemple un emploi de mannequin, il faut nécessairement établir au préalable s'il s'agit d'un homme ou d'une femme, suivant le cas, et la présentation à l'employeur ne peut pas alors être considérée comme discriminatoire.

Le ministre fédéral du Travail a également indiqué que le gouvernement avait tout lieu d'espérer que lorsqu'on revisera la Loi sur les justes méthodes d'emploi lors de la prochaine session «elle reflètera plus encore le principe . . . celui de l'égalité des sexes.»<sup>5</sup>

Les provinces aussi ont emboîté le pas; elles ont adopté un grand nombre des lois concernant l'emploi des femmes, particulièrement dans le domaine des droits de l'homme. On peut juger de la valeur de cette activité par le fait qu'en moins de deux ans, quelque douze mesures législatives portant sur l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, la discrimination et le congé de maternité, sont entrées en vigueur. Jusque en 1969, une seule province avait une loi interdisant la discrimination dans l'emploi fondée sur le sexe; aujourd'hui, de telles dispositions se retrouvent dans les lois de sept provinces<sup>6</sup>. Cinq provinces ont apporté des modifications à leurs lois sur l'égalité de rémunération, indépendamment de la nouvelle loi fédérale<sup>7</sup>. Actuellement, une seule province n'a pas de loi traitant expressément de l'égalité de rémunération<sup>8</sup>. Seulement deux lois provinciales renfermaient des dispositions de congé de maternité; aujourd'hui, il y en a trois<sup>9</sup>, sans égard des disposi-

<sup>4</sup> Canada, Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, article 142(b).

<sup>5</sup> Canada, Débats de la Chambre des communes, le 1<sup>er</sup> décembre 1971, p. 10064.

<sup>6</sup> Colombie-Britannique, Human Rights Act, 1969; Alberta, The Human Rights Act, 1971; Manitoba, The Human Rights Act, 1970; Ontario The Women's Equal Employment Opportunity Act, 1970; Québec, Loi sur la discrimination dans l'emploi, 1964; Nouveau-Brunswick, Human Rights Code, 1971; Terre-Neuve, The Newfoundland Human Rights Code, 1969.

<sup>7</sup> Canada, Le Code canadien du travail, 1971.

<sup>8</sup> Colombie-Britannique, Human Rights Act, 1969; Alberta, The Alberta Labour Act, 1957; Saskatchewan, The Labour Standards Act, 1969; Manitoba, The Equal Pay Act, 1956; Ontario, The Employment Standards Act, 1968; Nouveau-Brunswick, Female Employees Fair Remuneration Act, 1961; Nouvelle-Écosse, Equal Pay Act, 1969; Ile-du-Prince-Édouard, Human Rights Code, 1968; Terre-Neuve, The Newfoundland Human Rights Code, 1969.

<sup>9</sup> Colombie-Britannique, Maternity Protection Act, 1966; Ontario, The Women's Equal Employment Opportunity Act, 1970; Nouveau-Brunswick, Minimum Employment Standards Act, 1964.



la situation de la femme dans notre pays. Cependant, à l'instar de votre Fédération, les gouvernements commencent à prendre des mesures pour supprimer les pratiques injustes, mesures auxquelles toute la population est favorable.

Comme vous le savez, le Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, qui renferme plus de 160 recommandations distinctes, a été publié au mois de décembre 1970. Le gouvernement fédéral a fait connaître son intention d'étudier sérieusement le contenu du rapport et, à cette fin, il a mis en place au bureau du Conseil privé un mécanisme de consultation interministérielle, mesure préalable à l'établissement de programmes. Parallèlement, le premier ministre a déclaré<sup>3</sup> publiquement qu'en refusant aux femmes toutes les occasions de participer pleinement et sur le même pied d'égalité à nos institutions: «nous privons notre société d'avantages que nous serions bien mal avisés de négliger». Il a aussi exprimé sa ferme conviction que l'on finira par mettre un terme à ce genre d'injustices dans notre pays.

Pour faire taire les cyniques, le gouvernement fédéral peut déjà dégrager les premières mesures législatives qu'il a prises, particulièrement dans le domaine de l'emploi. Les statuts renferment depuis quelque temps de nouvelles normes d'emploi ayant trait expressément aux femmes. Les études gouvernementales du Rapport de la Commission royale d'enquête, actuellement en cours, ajoutées à celles que des groupes non gouvernementaux ont entreprises partout au pays, vont sûrement préparer la voie à d'autres mesures législatives dans d'autres domaines.

Dans les domaines qui relèvent de sa compétence, le gouvernement fédéral a récemment lancé un programme d'égalité d'accès à l'emploi pour les femmes. Il a nommé, à un niveau relativement supérieur de la Commission de la Fonction publique, une coordonnatrice de l'égalité d'accès à l'emploi, chargée de s'occuper d'environ 55,000 femmes fonctionnaires du gouvernement fédéral. Voici quelques-unes de ses fonctions: élaborer et planifier des programmes, mener des études sur les carrières et les possibilités d'avancement des femmes et formuler à cet égard des recommandations qui pourraient influencer sensiblement sur l'ensemble du programme du gouvernement concernant l'emploi des femmes dans la Fonction publique.

Le gouvernement fédéral a pris une autre mesure, relativement au service national de placement destiné à aider les travailleurs à trouver

<sup>3</sup> Le Très Hon. Pierre E. Trudeau. Allocution prononcée lors du dîner du Parti libéral, à Toronto, le 3 mars 1971. (Miméographié).



## LE RAPPORT, UN AN APRÈS: OÙ EN SOMMES-NOUS?

Dans une allocution<sup>1</sup> prononcée il y a seulement un an devant le chapitre de Brockville de la Fédération canadienne des femmes diplômées des universités, je lançais un défi à la Fédération: battre la marche du mouvement visant à supprimer les injustices envers la femme. J'ai appris avec plaisir que la Fédération canadienne acceptait de relever le gant et qu'elle se déclarait prête à se lancer dans l'aventure en mettant sur pied un programme destiné à assurer une situation juste aux femmes diplômées des universités.

Le changement d'atmosphère actuellement perceptible au sein de la Fédération canadienne des femmes diplômées des universités se fait sentir dans une certaine mesure dans d'autres secteurs de notre société. Ce changement s'est même manifesté avant que la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme présente son rapport<sup>2</sup> définitif au gouvernement, au mois de décembre 1970. L'établissement même de la Commission ainsi que les auditions subséquentes partout au pays ont permis de faire la lumière sur de nombreuses injustices dont personne ne s'était préoccupé jusque-là. Comme la Fédération avant sa conversion, la société canadienne avait semble inconsciente de l'existence d'injustices dans la loi et dans les pratiques concernant

---

<sup>1</sup> Ministère du Travail du Canada, «Pratiques discriminatoires dans les universités et le rôle que la Fédération canadienne des femmes diplômées des universités pourrait jouer», *Bureau de la main-d'œuvre féminine* 70 (Ottawa, Information Canada, 1971).

<sup>2</sup> Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada (Ottawa, Information Canada, 1970).

15-323), 64 D.L.R. (2d) 260, avait établi qu'aucun citoyen du Canada ne devait, en droit, être traité différemment à cause de sa race et de son sexe.»<sup>12</sup>

Il est donc clair qu'il existe encore dans notre société, que ce soit au sein des syndicats ou même parmi les personnes de haut rang chargées d'interpréter nos textes de loi, des attitudes profondément ancrées qui nuisent à la situation de la femme dans la société d'aujourd'hui. Trop souvent, ceux qu'on aurait pu considérer comme les pionniers du changement ont affiché des idées désuètes qui entravent d'avantage la marche vers des attitudes libérales et éclairées.

S'il faut adopter de nouvelles attitudes, c'est à la femme elle-même que cette tâche incombe. Elle doit continuer à exiger sans cesse un milieu dans lequel elle pourra pleinement s'épanouir. La persévérance et une détermination bien arrêtée en sont la clef.

employeurs respectent le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale<sup>8</sup>, les dispositions de cette loi ont été renfor-

cées depuis.

Incidentement, environ quatre ans seulement avant la prononcia-  
tion de ce jugement, le Canada, après avoir consulté les provinces,  
avait ratifié une convention internationale du travail, la Convention  
concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, en vertu  
de laquelle chaque membre s'engage à favoriser comme question  
d'intérêt public «l'égalité de chances et de traitement en matière d'em-  
ploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette ma-  
tière». La discrimination, telle qu'elle est définie dans la Convention,  
comprend la discrimination fondée sur le sexe.

En toute justice pour la magistrature, il faudrait souligner que,  
lorsqu'on en a appelé du jugement à la Cour d'appel de la province<sup>9</sup>,  
ce juge de la cour supérieure a mérité le blâme de ses propres collègues  
qui ont qualifié son jugement de : «... généralisation par trop absolue  
sur laquelle nous ne faisons aucun commentaire, sauf pour dire que  
nous ne l'approuvons pas.»<sup>10</sup>

Cependant, même dans le jugement rendu par la Cour d'appel,  
il n'était question ni du principe général de l'égalité de rémunération  
pour un travail de valeur égale ni de celui de la discrimination fondée  
sur le sexe; ces derniers ne s'appliquaient peut-être plus.

Le principe d'interdire la discrimination dans les textes de loi  
qui relèvent de la compétence du Parlement fédéral est énoncé dans la  
Déclaration canadienne des droits qui existe depuis plus d'une décen-  
nie. Cette loi définit la discrimination pour un certain nombre de  
motifs, y compris le sexe. Dans un cas récent où cette loi faisait  
l'objet principal d'un débat, le procureur adjoint de la Couronne aurait  
déclaré : «J'espère ne jamais voir le jour où le Parlement ne pourra  
plus faire de distinction entre les deux sexes et adoptera des lois d'ap-  
plication générale.»<sup>11</sup>

Il est peut-être dommage que la Couronne ait finalement laissé  
tomber ce cas, car sans aucun doute le tribunal aurait pu s'intéresser  
à un jugement déjà rendu relativement à la Déclaration canadienne  
des droits et qui comprenait ce qui suit : «Le cas Drybones (voir

<sup>8</sup> Code des droits de l'homme de l'Ontario, 1967, article 5.

<sup>9</sup> *Beckett v. City of Sault Ste. Marie Police Commissioners et al.*, *op. cit.*, p. 286.

<sup>10</sup> *Beckett v. City of Sault Ste. Marie Police Commissioners et al.*, Vol. 70, *Dominion Law Reports* (2d), p. 253 (Ontario Court of Appeal, Schroeder, McLeenan and Laskin, JJ. A., 1968).

<sup>11</sup> *Regina v. Louise Latreille*, Ottawa County Court, rapporté dans l'*Ottawa Journal*, le 20 juin 1970.

proposait une étude des besoins ou des ressources dans le cas des hommes mariés indépendants de fortune, ou le retrait de la population active de ceux qui en auraient les moyens. En effet, si c'était possible, le rationnement de l'emploi en fonction des besoins financiers devrait sûrement s'appliquer à toute la population active!

Cependant, indépendamment des bases manifestement peu pratiques sur lesquelles se fonde ce raisonnement, qu'advient-il des préceptes libéraux de la société libre qui se targue d'appuyer le grand principe énoncé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme suivant lequel tous les êtres humains sont égaux et ont les mêmes droits? Le mariage diminue-t-il ce droit pour la femme.

Il est vrai que les déclarations et les conventions internationales n'ont pas force de loi. Les lois nationales s'inspirent souvent des principes énoncés dans les instruments internationaux, mais les tribunaux d'un pays ne tiennent compte que du corps des lois décrétées par ce pays. Ainsi, bien que la femme ne puisse compter sur l'application des principes interdisant la discrimination fondée sur le sexe que renferment les instruments internationaux, elle devrait pouvoir compter sur l'application en sa faveur des lois nationales promulguées en vue d'établir certaines normes.

Les femmes du Canada, par exemple, auraient dû pouvoir s'appuyer sur les mesures législatives concernant l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, même si les employeurs et les syndicats représentaient les femmes oublient souvent l'existence de pareilles mesures.

Le peu de recours aux lois en vigueur concernant l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale est attribuable à l'ignorance de ces lois ou à l'indifférence à leur égard. Cependant, ce n'est malheureusement pas l'apanage des personnes qui ne connaissent pas le droit; même celles qui y sont versées manquent parfois à leur devoir. Il y a à peine trois ans et demi, un juge de la cour supérieure d'une province, après avoir concédé que la plaignante était en réalité un agent de police au même titre que ses collègues masculins, déclarait: Elle ne subit pas de discrimination du fait qu'elle ne reçoit pas le même salaire que ses collègues masculins, car cette différence est conforme à toutes les règles de l'économie, de la civilisation, de la vie familiale et du bon sens.<sup>7</sup>

A l'époque où le jugement a été prononcé, les statuts de la même province renfermaient une loi dont les dispositions exigeaient que les

<sup>7</sup> *Beckett v. City of Sault Ste. Marie Police Commissioners et al.*, Vol. 67, Dominion Law Reports (2d), p. 294 (Ontario High Court, Ferguson, J., 1968).



C'est également à cause de cette probabilité, clairement démontrée par des cas comme celui des travailleurs de nuit dont j'ai parlé plus tôt, que les femmes n'éprouveront aucune satisfaction à constater que le chômage les a trappées moins durement que leurs collègues masculins.

Un phénomène particulier aux périodes de chômage en général et à celle que nous traversons actuellement se produit dans certains secteurs—c'est-à-dire que l'on réclame l'interdiction d'embaucher des femmes mariées. Il s'agit, sans doute, d'obtenir une loi stipulant les conditions dans lesquelles une femme mariée pourrait ou non être embauchée. La raison que ces secteurs invoquent le plus souvent est que les chômeurs masculins auraient plus d'occasions de trouver un emploi si les femmes mariées quittaient les postes qu'elles occupent au sein de la population active.

On suppose probablement qu'un homme sans emploi pourrait, indépendamment de ses antécédents ou de sa formation, convenablement occuper le poste d'une secrétaire, d'une bibliothécaire, d'une vendeuse, d'une infirmière, d'une institutrice, d'une téléphoniste ou d'une technicienne en art dentaire, ou un des nombreux autres emplois que détiennent actuellement des femmes, y compris des femmes mariées. Puisque les emplois sont catalogués dans une si large mesure selon le sexe, il semble y avoir très peu de postes, sinon aucun, que des hommes pourraient occuper même si des femmes mariées les abandonnaient.

On semble aussi considérer comme admis que la femme mariée qui travaille tout comme son mari le fait afin de s'offrir du luxe ou du superflu dont elle pourrait se passer sans priver sa famille. Cette hypothèse concorde difficilement avec les résultats d'une étude<sup>2</sup> de la femme mariée au travail laquelle a conclu que les indices démontrent que le pourcentage de femmes qui occupent un emploi augmente lorsque les revenus de leurs conjoints diminuent. Une étude<sup>3</sup> menée par le Bureau de la main-d'œuvre féminine a révélé que les mères de jeunes enfants travaillaient afin de garder leur famille au-dessus du seuil de la pauvreté. Certains proposent que la femme mariée dont le conjoint travaille ait le droit d'occuper un emploi uniquement s'il est prouvé, peut-être à partir d'une étude des besoins ou des ressources, que le besoin financier se fait sentir. Il serait intéressant d'évaluer la réaction du public si on

<sup>2</sup> Byron G. Spencer et Dennis C. Featherstone, *Married Female Labour Force Participation: A Micro Study*, Canada, Bureau fédéral de la statistique, Etudes spéciales de la main-d'œuvre, série B n° 4 (Ottawa: BFS, 1970).

<sup>3</sup> Ministère du Travail du Canada, Bureau de la main-d'œuvre féminine, *Les mères au travail et les modes de garde de leurs enfants* (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1970).

<sup>4</sup> Bureau fédéral de la statistique et le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, *Communiqué conjoint: Enquête sur la main-d'œuvre, mars 1971.* (Miméographié).

ployés les mieux rémunérés.

la main-d'œuvre sera malheureusement tenté de remplacer ses em-  
concurrence sur le marché est grandement fonction du faible coût de  
mes, il est logique de supposer que l'employeur dont le pouvoir de  
embauchées à des taux de salaires inférieurs aux taux versés aux hom-  
Néanmoins, étant donné que des femmes compétentes peuvent être

tion par exemple, embauchent très peu de femmes.  
taux du chômage est particulièrement élevé, l'industrie de la construc-  
types d'emplois plus qu'à d'autres. Ainsi, certaines industries où le  
que les taux des salaires: le fléau du chômage s'est attaché à certains  
travaillieuses est évidemment attribuable à beaucoup de facteurs autres  
Cet écart dans le taux du chômage entre les travailleurs et les  
p. 100 pour les femmes.

ans et plus était de 7.2 p. 100 pour les hommes contre, seulement 3.6  
taux non rajusté de chômage pour les personnes âgées de vingt-cinq  
dans les récentes données sur le chômage.<sup>4</sup> Au mois de mars 1971, le  
des périodes de chômage. Par exemple, l'un de ces effets se reflète  
effets néfastes sur l'ensemble de la société particulièrement au cours  
pour un travail de valeur égale peut avoir, comme par le passé, des  
Le fait de ne pas respecter le principe de l'égalité de rémunération

partout au Canada.

nération ne se reflète pas encore dans les salaires et les traitements  
minimums. Cependant, dans la pratique, le principe de l'égalité de rému-  
de faire respecter diverses mesures législatives, dont la loi sur les salaires  
d'inspection habituels qui, depuis des années, sont les agents chargés  
du Travail de les appliquer directement par l'entremise des services  
modifications apportées aux lois, on commence à charger les ministères  
fédéral, s'efforcent actuellement de combler cette lacune. En vertu des  
les appliquer. Bon nombre de gouvernements, dont le gouvernement  
toute la même faille: il fallait une plainte de la personne lésée pour  
pas été appliquées comme elles auraient dû l'être; elles présentaient  
premières lois fédérales et provinciales sur l'égalité de rémunération n'ont  
C'est peut-être à cause de certaines de leurs dispositions que les

statuts.

le sexe. Malheureusement, ces mesures législatives dorment dans les  
nuisibles provoqués par la disparité de salaire fondée uniquement sur  
mesures législatives visant à protéger les travailleurs contre les effets  
décennie, la plupart des gouvernements du Canada ont adopté des

<sup>2</sup> Winnipeg Free Press, le 19 mars 1971.  
<sup>3</sup> Kathleen Archibald, *Les deux sexes dans la Fonction publique* (Ottawa: Information Canada, 1970), et le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada* (Ottawa: Information Canada, 1970).

Tout le blâme ne revient pas uniquement aux syndicats si la société se contente, depuis des années, de parler du principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. Il y a bien au-delà d'une

Une femme qui travaille n'est pas une menace; la main-d'œuvre a bon marché en est une!

les travailleurs de nuit; l'emploi des hommes n'aurait pas été menacé. constata qu'il n'avait rien à gagner sur le plan financier en changeant été applicable dans lesdites circonstances, l'employeur aurait sûrement Il faut reconnaître que, si le principe de l'égalité de rémunération avait principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. mesures le syndicat en cause avait prises pour favoriser dans l'usine le Si cette hypothèse s'avère juste, on peut alors se demander quelles portée une main-d'œuvre à bon marché: des femmes.

des hommes. Autrement dit, l'employeur s'est aperçu qu'il avait à sa rendement à un coût moindre en embauchant des femmes plutôt que serait que l'employeur s'est rendu compte qu'il pouvait obtenir le même ment et une qualité de travail supérieure. L'explication la plus plausible ait été convaincu que les femmes pouvaient donner un meilleur rendement

Il semble improbable, quoique possible, que l'employeur en cause situation. travaillant la nuit par des femmes? La presse a d'ailleurs parlé de cette grève parce que l'employeur avait proposé de remplacer les hommes les raisons qui, en 1971, ont poussé un syndicat à menacer de faire la reste encore beaucoup à faire dans d'autres. Par exemple, quelles sont Les conventions semblent changer dans certains secteurs, mais il d'emploi qu'aux hommes.

femmes travaillant dans la Fonction publique les mêmes occasions nommé un haut fonctionnaire dont la tâche première est d'assurer aux La Commission de la Fonction publique, par exemple, a récemment accueillis comme un prologue à de nouvelles politiques plus éclairées. la façon dont les aveux de discrimination dans l'emploi ont été faits et

Il semble, cependant, que les attitudes changent. Il faut considérer importants, publiés l'année dernière<sup>3</sup>, viennent appuyer cette déclaration. mination à l'égard de la femme. Les conclusions de deux rapports années, la Commission usait vraiment, mais de façon subtile, de discrimination de la Fonction publique a confirmé que, depuis des devant le Comité permanent des prévisions budgétaires, le président de prononcée il y a un an et demi et dans une déclaration<sup>2</sup> faite récemment



<sup>1</sup> John J. Carson, *Le sexe et la Fonction publique*, allocution prononcée devant le Women's Canadian Club, à Montréal, le 10 novembre 1969.

Il a été démontré que, même au sein de la Fonction publique du Canada, qui se targue d'appliquer le système de l'avancement au mérite, la discrimination à l'égard de la femme subsiste. Dans une allocution<sup>1</sup> sur le sexe est, en effet, loin d'être gagnée.

Il faut surtout persévérer dans le refus d'accepter la discrimination fondée sur le sexe, soit en matière d'emploi ou de droit, soit dans la pratique ou dans la législation. La lutte contre la discrimination fondée

comprendre la place qui lui revient dans notre société. Il faut surtout persévérer dans le refus d'accepter la discrimination fondée sur le sexe, soit en matière d'emploi ou de droit, soit dans la pratique ou dans la législation. La lutte contre la discrimination fondée sur le sexe est, en effet, loin d'être gagnée.

Si la femme veut créer un climat social favorable à l'exercice libre de la profession de son choix, indépendamment de sa situation de maîtresse de maison, elle doit non seulement acquérir la compétence voulue, mais aussi cultiver la vertu de persévérance. La compétence seule devrait suffire, mais les attitudes sociales désuètes qui subsistent peuvent entra-

ver la liberté de la femme d'exercer la profession qu'elle a choisie. Les progrès scientifiques et techniques actuels sont tels que les concepts acceptés il y a trente ans sont largement dépassés. Mais, mal-

heureusement, certaines attitudes persistent et ne reflètent pas les transformations que notre société aurait dû subir par suite de ces progrès.

S'il faut changer ces attitudes, surtout celles à l'égard de la femme dont les responsabilités se sont multipliées par la force des choses, la femme doit alors cultiver la vertu de persévérance. C'est à force de persévérance que la femme vaincra ces attitudes sociales désuètes et fera mieux



Dans le domaine de l'enseignement<sup>28</sup>, le même genre d'écart de traitement fondé sur le sexe existe. Les enseignants masculins gagnent près de huit pour cent (7,9 p. 100) de plus que les femmes; l'écart est de cinq pour cent (4,7 p. 100) pour les professeurs auxiliaires; quant aux chargés de cours et aux moniteurs, l'écart s'élève à près de neuf pour cent (8,7 p. 100). Dans les petits collèges, l'écart en pourcentage entre la rémunération des hommes et celle des femmes est presque de cinquante pour cent (48,7 p. 100).

D'aucuns cherchent à expliquer ces écarts en les attribuant à divers facteurs, par exemple, le niveau d'instruction, l'expérience, le secteur d'emploi et les fonctions. Pourtant, d'après des études de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme<sup>30</sup> portant sur les facteurs sous-jacents à l'écart de rémunération pour les enseignants, l'écart de salaires est fondé en grande partie exclusivement sur le sexe. Voilà donc, en résumé, la situation en ce qui a trait à la main-d'œuvre féminine du Canada au début des années soixante-dix du XX<sup>e</sup> siècle. Ceux qui ont étudié les tendances de la population active dans d'autres pays, dans d'autres climats sociaux et économiques, éprouvent sans doute une drôle d'impression de déjà vu—l'impression d'avoir déjà constaté ailleurs la même ségrégation professionnelle et les mêmes écarts dans les taux de salaire. Il s'agissait peut-être à ce moment-là d'un groupe religieux, d'un groupe national, d'un groupe ethnique ou d'un groupe politique. Quoi qu'il en soit, le facteur qui caractérise la situation de la population active dans chaque cas est toujours le même: la discrimination.

La situation actuelle de la main-d'œuvre féminine au Canada pourrait bien servir de repère pour évaluer les progrès que le Canada a accomplis dans ses efforts pour assurer l'égalité de chances aux femmes. Les nominations symboliques de certaines femmes à certains postes ne changeront pas en elles-mêmes la situation de la main-d'œuvre féminine. Cependant, la suppression des obstacles qui se dressent actuellement aboutira inévitablement à une situation mieux équilibrée. À cette fin, les économistes devraient s'en préoccuper au même titre que ceux qui défendent la cause comme simple question de justice.

Ce tiers de la population active qui se trouve mal rémunéré et mal utilisé représente une perte importante de ressources humaines. Et finalement, c'est l'économie du pays tout entier qui s'en ressent.

<sup>28</sup> BFS, Division de l'éducation, *Traitement et formation des professeurs des universités et collèges, 1969-1970*, n° de cat. 81-203 (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1970), pp. 26-31.

<sup>30</sup> *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada* (Ottawa: Information Canada, 1970).

celui des femmes. Pourquoi une fileuse dans l'industrie des textiles syn-  
thétiques devrait-elle toucher un taux de salaire horaire de 41,6 p. 100  
inférieur à celui d'un fileur? On peut poser la même question dans le cas  
des inspecteurs de produits finis dans certaines industries de produits  
du caoutchouc où l'écart de salaires est tout aussi marqué.

On trouve également des écarts dans les taux moyens de salaire  
horaire, pour des emplois analogues, chez les assembleurs dans l'industrie  
des pièces et accessoires d'automobiles, où les hommes reçoivent un taux  
de 68,3 p. 100 supérieur à celui des femmes qui exécutent le même  
travail; il en est de même pour les conducteurs de machine dans la même  
industrie, où l'écart est de 64 p. 100. Et la liste n'en finit plus.

Ces quelques exemples, cependant, sont tirés de l'industrie manu-  
facturière qui n'emploie que le quart de la main-d'œuvre féminine. Dans  
les industries de services, par exemple, les buanderies, les restaurants  
et les salons de coiffure, il est plus difficile d'établir des comparaisons  
aussi précises entre les taux de salaires. La main-d'œuvre féminine se  
trouve en majorité dans ce secteur essentiellement non syndiqué de  
l'économie. Le faible niveau des taux de salaires payés dans les industries  
des services qui est sans aucun doute attribuable aux deux mots qui  
décrivent de manière significative les emplois dans les services: le mot  
«féminine» et le mot «non syndiqué».

Toutefois, si des taux distincts de salaires s'appliquent aux femmes  
qui exécutent le même travail que les hommes dans le secteur industriel,  
on aurait pu s'attendre à plus de justice dans les taux de rémunération  
des travailleurs intellectuels. Malheureusement, les conditions qui pré-  
valent pour les travailleuses intellectuelles et les enseignantes sont les  
mêmes que pour le reste de la main-d'œuvre féminine.

Les gains annuels des femmes ingénieurs et des femmes de sciences  
sont jusqu'à 41 p. 100 inférieurs à ceux des hommes qui exercent la  
même profession<sup>26</sup>. Le même écart de pourcentage dans les gains mé-  
diants, soit jusqu'à \$4,000 par année, s'applique dans le cas des pro-  
fessions en sciences sociales<sup>27</sup>. Les données dans le cas du travail social  
sont encore plus révélatrices; malgré que les femmes représentent les  
deux tiers de la main-d'œuvre dans ce domaine, les hommes gagnent  
\$1,800 par année de plus<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration du Canada, Direction de la recherche,  
Les ressources du Canada en main-d'œuvre hautement qualifiée (Ottawa: publié par le  
ministère, 1970).

<sup>27</sup> Ibid., p. 110.

<sup>28</sup> Ibid.

Au Canada, il n'y en a que 12 p. 100<sup>18</sup>. En France, 20 p. 100 des avocats étaient des femmes en 1969<sup>19</sup>; au Canada, il n'y en avait que 2.5 p. 100 en 1961<sup>20</sup>. Fort heureusement, la proportion est actuellement plus favorable, car les femmes représentaient 8.7 p. 100 des étudiants inscrits à la licence en droit en 1968-1969.

Il existe d'autres professions dans lesquelles les femmes canadiennes sont très peu nombreuses en comparaison d'autres pays. Plus de vingt pour cent (21.9 p. 100 en 1964) des dentistes en France sont des femmes<sup>21</sup>, en comparaison de trois pour cent au Canada<sup>22</sup>, en 1970. Près de cinquante pour cent des pharmaciens en France (48.4 p. 100 en 1962) sont des femmes<sup>23</sup>, tandis qu'il y en a moins de quinze pour cent au Canada<sup>24</sup> (13.3 p. 100 en 1961).

Par conséquent, dans l'ensemble, la main-d'œuvre féminine du Canada se compose surtout d'employées de bureau, de vendeuses, de serveuses, de téléphonistes et d'hôteses de l'air; cependant, il y a une pénurie de planificatrices, d'administratrices et de cadres.

Voyons maintenant quels sont les revenus des femmes dans la population active. De toute évidence, les travailleurs, hommes ou femmes, qui dans la structure économique sont employés à des tâches serviles sont rémunérés en conséquence. Cependant, la différence dans le cas des femmes, c'est que malgré des lois interdisant des pratiques de ce genre, les travailleuses sont encore rémunérées à des taux systématiquement inférieurs à ceux des hommes, même dans des emplois serviles identiques.

Une enquête sur les taux moyens de salaire horaire dans des industries et des emplois choisis, montrant les taux pour les hommes et les femmes dans des emplois analogues<sup>25</sup>, révèle une tendance systématique: les taux pour les hommes dépassent ceux des femmes dans tous les cas. L'écart est fortement marqué dans un grand nombre de cas. Pour les couseurs à la machine dans l'industrie du vêtement pour dames, par exemple, le taux des hommes est de 74 p. 100 supérieur à

<sup>18</sup> Estimation non publiée de la Fédération of Medical Women of Canada.

<sup>19</sup> *Le Devoir* (Montréal), le 16 janvier 1970, p. 11.

<sup>20</sup> BFS, *Recensement du Canada 1961, Professions selon le sexe*, Bulletin 3.1—3 (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1963), p. 6—4.

<sup>21</sup> Andrée Lehmann, *Le rôle de la femme française au milieu du XX<sup>e</sup> siècle* (Paris: Edition

<sup>22</sup> Données non publiées, Division de l'hygiène dentaire, ministère de la Santé nationale et du

<sup>23</sup> Lehmann, *loc. cit.*

<sup>24</sup> D.B.S. *loc. cit.*

<sup>25</sup> Ministère du Travail du Canada, Direction de l'économie et des recherches, *Taux de*

*salaire, traitements et heures de travail 1969* (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1970), pp. 58

à 236.



La répartition<sup>13</sup> des femmes au travail selon l'état matrimonial semble également en voie de transformation. L'année dernière, moins de la moitié (47.5 p. 100) de la main-d'œuvre féminine se composait de femmes célibataires; la majorité étaient mariées, veuves, divorcées ou séparées. Il y a dix ans, cette répartition était légèrement différente. A ce moment-là, plus de la moitié des femmes au travail étaient célibataires, et les femmes mariées représentaient moins du cinquième (19.2 p. 100) du total, en comparaison de près du tiers (32.0 p. 100) dix ans plus tard.

Les professions<sup>14</sup> des femmes n'ont pas changé radicalement au cours des dernières années. Près du tiers (32.2 p. 100) sont des employés de bureau, ce qui constitue bien au-delà des deux tiers (71.0 p. 100) de toutes les personnes exerçant cette profession. Près du quart (22.6 p. 100) de la main-d'œuvre féminine occupe des postes autres que des postes de gestion dans les industries de services.

Bien que les femmes représentent plus de 32 p. 100 de la population active totale, moins de quatre pour cent (3.9 p. 100)<sup>15</sup> d'entre elles occupent des postes de gestion. Malgré l'augmentation du taux de participation des femmes à la population active au cours des dernières années, le pourcentage de femmes occupant des postes de gestion ou d'administration est resté sensiblement le même.

Qu'en est-il dans le cas des professions libérales? Plus de quinze pour cent (17.5 p. 100) des femmes sont déclarées comme exerçant des professions<sup>16</sup> libérales et techniques, mais ce pourcentage est quelque peu trompeur, étant donné que le groupe comprend des femmes qui exercent des professions soi-disant «féminines», par exemple, les enseignantes, les infirmières et les bibliothécaires. Ces professions sont sans aucun doute libérales, mais elles n'ont jamais été reconnues comme telles du point de vue économique, en comparaison des professions à prédominance masculine.

Certaines professions à prédominance masculine, dans des pays avec lesquels le Canada entretient des rapports étroits, commencent enfin à enregistrer une participation relativement raisonnable de la part des femmes, par exemple, en médecine et en droit. Hélas, le Canada accuse encore un retard. Par exemple, en Grande-Bretagne, près de vingt-cinq pour cent (24.6 p. 100) des médecins étaient des femmes en 1964<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> *Ibid.*, tableau 2.

<sup>14</sup> *Ibid.*, tableau (3c).

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Royaume-Uni, Central Office of Information, *Women in Britain* (Londres: 1964), p. 12.



La participation croissante des femmes à la population active n'est pas une réalité exclusivement canadienne; c'est un fait que l'on peut actuellement constater dans la plupart des pays industrialisés. Il va sans dire que des comparaisons de la statistique internationale sur l'ampleur de la population active peuvent se révéler trompeuses dans une certaine mesure, en particulier dans le cas des pays en voie de développement qui semblent interpréter plutôt librement les définitions. Cependant, il serait peut-être utile d'établir certaines comparaisons dans le cas des pays développés. Dans beaucoup de pays de l'Europe occidentale, le pourcentage de femmes dans la population active est plus élevé qu'au Canada.

La Suède, la France, l'Allemagne de l'Ouest, le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique<sup>7</sup> ont tous signalé une plus forte participation des femmes à la population active que le Canada. C'est peut-être attribuable au fait que les autres pays dispensent certains services, par exemple des garderies, aux travailleuses qui ont des enfants d'âge préscolaire. Quoi qu'il en soit, l'augmentation du nombre de femmes dans la population active à l'étranger ne semble pas vouloir s'arrêter.

Au Canada, le pourcentage de femmes dans la population active est passé d'environ le quart du total (25.8 p. 100) il y a dix ans à près du tiers (32.1 p. 100) actuellement<sup>8</sup>. Parallèlement, le taux de participation des femmes, c'est-à-dire le pourcentage de toutes les femmes en âge de travailler qui ont un emploi à l'extérieur du foyer, est également passé de plus du quart (27.9 p. 100) en 1960 à plus du tiers (35.5 p. 100) en 1970<sup>9</sup>. Autrement dit, au moins une femme en âge de travailler sur trois au Canada fait partie de la population active.

Le nombre de femmes au travail au Canada est actuellement d'un million supérieur à celui d'il y a dix ans<sup>10</sup>. Les chiffres les plus récents montrent que plus de 2.9 millions de femmes travaillent<sup>11</sup>. En outre, le plus grand apport à la population active, au cours des dernières années, est celui des femmes, en particulier des femmes qui viennent de dépasser la période moyenne de maternité<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> *Western Europe and Canada: Characteristics of Female Employment, Labor Development* (Bureau fédéral de la statistique (BFS), Division de la main-d'œuvre, Section des enquêtes sur la main-d'œuvre, *Tableaux spéciaux—moyennes de 12 mois* (publication annuelle miméographiée), vol. 15, n° 6 (juin 1970), p. 12.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Statistique Canada, Division de la main-d'œuvre, *Tableaux spéciaux—Semaine finissant le 24 juillet 1971* (miméographiés), tableau 1.

<sup>12</sup> BFS, Division de la main-d'œuvre, *Tableaux spéciaux—moyennes de 12 mois* (publication annuelle miméographiée), tableau 1.

# UN TIERS DE LA POPULATION ACTIVE MAL RÉMUNÉRÉ ET MAL UTILISÉ

Le Canada compte actuellement près de trois quarts de million (678,035)<sup>1</sup> de femmes au travail qui, ensemble, ont plus d'un million et un tiers (1,350,000)<sup>2</sup> d'enfants de moins de quatorze ans. Il s'agit de femmes mariées dont les familles se composent d'au moins un enfant de moins de quatorze ans et dont le revenu moyen est inférieur à six mille cinq cents dollars (\$6,454)<sup>3</sup> par année. Au nombre des femmes au travail se trouvent également quelque soixante mille (60,083)<sup>4</sup> femmes sans mari.

Le Canada compte également environ un tiers de million (331,434)<sup>5</sup> de femmes, qui sont les seuls soutiens de famille; la grande majorité (206,117) sont des veuves. Il faut ajouter à ces chiffres près d'un million (925,000)<sup>6</sup> de travailleuses célibataires, et il semble juste de supposer que la grande majorité des femmes, surtout les femmes mariées, mères de jeunes enfants, qui alourdissent leur propre fardeau en travaillant à l'extérieur, sont employées par nécessité économique.

<sup>1</sup> D'après des données pour 1967. Ministère du Travail du Canada, *Les mères au travail et les modes de garde de leurs enfants* (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1970), p. 19.  
<sup>2</sup> D'après des données pour 1967. Voir ministère du Travail du Canada, *op. cit.*, p. 37.  
<sup>3</sup> D'après des données non publiées pour 1967, tirées de l'étude, ministère du Travail du Canada, *op. cit.*  
<sup>4</sup> D'après des données pour 1967. Voir ministère du Travail du Canada, *op. cit.*, p. 31.  
<sup>5</sup> Données estimatives pour 1971, d'après des données tirées de *Recensement du Canada 1966, Ménages et familles, Familles selon l'état matrimonial, l'âge et le sexe du chef*, Bureau fédéral de la statistique (BFS), n° de cat. 93-611 (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1969), tableau 69.  
<sup>6</sup> BFS, Division de la main-d'œuvre, Section des enquêtes sur la main-d'œuvre, *Tableaux spéciaux—moyennes de 12 mois* (miniméographiés, 1970), tableau 2.



## TABLE DES MATIÈRES

UN TIERS DE LA POPULATION ACTIVE MAL RÉMUNÉRÉ ET MAL UTILISÉ.....	7
LA PERSÉVÉRANCE, PARTOUT ET TOUJOURS.....	13
LE RAPPORT, UN AN APRÈS: OÙ EN SOMMES-NOUS?.....	20
LE RÔLE INTERNATIONAL DU CANADA CONCERNANT LA SITUATION DE LA FEMME.....	29



ainsi que leurs syndicats et ceux qui appuient leur cause à recourir pleinement aux nouvelles mesures législatives.

La quatrième cause, intitulée «Le rôle international du Canada concernant la situation de la femme», met en lumière les deux organismes internationaux auxquels le Bureau de la main-d'œuvre féminine est intimement lié: l'Organisation internationale du Travail, par l'intermédiaire de la Conférence internationale du Travail et de la Réunion de conseillers pour les problèmes du travail féminin, et la Commission de la condition de la femme des Nations Unies.

Le Bureau de la main-d'œuvre féminine est reconnaissant de l'appui qu'il a reçu du public, comme en témoignent les nombreuses réimpressions de la présente publication.

*La directrice,*

Sylvia M. Gelber,

Bureau de la main-d'œuvre féminine.

## AVANT-PROPOS

Lorsque le ministère du Travail du Canada a publié la brochure *Bureau de la main-d'œuvre féminine* '69, nous n'avions pas prévu que le format adopté alors deviendrait permanent. Si tel avait été le cas, nous aurions peut-être choisi un titre différent, par exemple, «Les carnets de la directrice», afin d'indiquer que la publication renfermait quelques-unes des causeries préparées et prononcées par la directrice durant l'année. Toutefois, compte tenu de la demande sans cesse croissante d'exemplaires, nous avons jugé bon de conserver le premier format de ce qui semble devenir désormais une publication annuelle.

Les quatre causeries reproduites dans le présent numéro de *Bureau de la main-d'œuvre* '71 portent sur quatre domaines précis de préoccupation et d'intérêt pour le Bureau. La première, intitulée «Un tiers de la population active mal rémunéré et mal utilisé», expose, données statistiques à l'appui, la situation des femmes au travail au Canada et révèle la ségrégation professionnelle et la discrimination salariale qui prévalent encore au Canada.

La deuxième causerie, intitulée «La persévérance, partout et tous les jours», invite les femmes à la fermeté et à la persévérance dans leurs efforts pour redresser les injustices qui se commettent actuellement à l'égard des femmes au travail dans la société canadienne.

La troisième causerie, intitulée «Le rapport, un an après: où en sommes-nous?», traite du Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme. Le ton en est plus optimiste: elle expose les principales mesures législatives que les gouvernements fédéral et provinciaux ont adoptées en vue de supprimer la discrimination dans l'emploi fondée sur le sexe. On invite les femmes au travail au Canada

Information Canada  
Ottawa, 1972  
N° de cat.: L38-2871

©

# bureau de la main-d'œuvre féminine 71



Travail Canada  
Bureau de la  
main-d'œuvre  
féminine  
Women's  
Bureau  
Labour Canada





# Bureau de la main-d'œuvre féminine 71



Travail Canada

Labour Canada

Bureau de la  
main-d'œuvre  
féminine

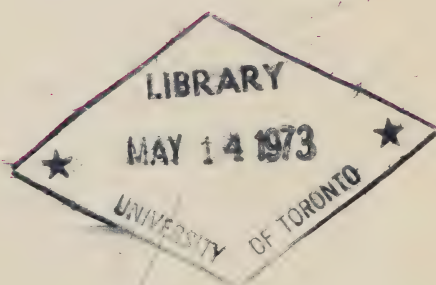
Women's  
Bureau

A1 L58

- W51

Government  
Publications

# women's bureau 72



**Labour  
Canada**

Women's  
Bureau

**Travail  
Canada**

Bureau de la  
main-d'oeuvre  
féminine





CA/L-58  
- W51

# women's bureau 72



**Labour  
Canada**  
Women's  
Bureau

**Travail  
Canada**

Bureau de la  
main-d'oeuvre  
féminine

©  
Information Canada  
Ottawa, 1973

Cat. No. : L 38-2872

Imprimerie Jacques-Cartier Inc. — Contract No. 03GX-27114-2-7573

## PREFACE

*Women's Bureau '72* is the fourth edition of what has now become an annual publication of the Women's Bureau. Each edition has contained papers prepared and delivered by the Director during the course of the relevant year, on a wide variety of subjects relating to the status of women in the social and economic life of Canada and elsewhere. It may be of interest to report that since the inception of this series, the Women's Bureau has been glad to supply some sixteen thousand copies of this particular publication to interested readers. Requests for further supplies continue to arrive.

The three papers and one article in this *Women's Bureau '72* cover as wide a variety of subjects as did previous editions. The paper entitled "Which Side Are You On?" was written at the invitation of *Canadian Labour*, the official journal of the Canadian Labour Congress, and was published in the May 1972 number. It outlines a number of areas in which trade unions appear to have overlooked the particular position of women workers generally and of their own membership of women in particular.

The paper entitled "Sex Ghettos in the Health Professions" was prepared for and presented to the Ontario Public Health Association at its annual meeting. It shows the occupational segregation of women in a number of health fields, comparing, in some instances, the proportion of women in the health professions in Canada with that in other countries. Differentiations in wage rates in some health professions are also discussed.

The paper entitled "Women's Responsibility in the Search for Equality of Rights" outlines the social and economic developments in Canada

during the last half century, showing the ebb and flow of women's status. It cautions women against apathy in the pursuit of change.

The paper entitled "Injustice to One - Injustice to All" contains a reminder of the lot of the underprivileged woman in Canadian society. In particular, it mentions the position of women who are Indian, Eskimo, Metis, Black, and who are immigrants; and it suggests that the achievement of justice for women in Canada will be realized only when justice has been achieved for these women also.

In addition, *Women's Bureau '72* includes two items from the press that were considered to be of sufficient interest to the readers of this publication to warrant reproduction. Both items aroused public interest when they appeared in the respective journals. The letter to the *Financial Post* on the subject of an advertised course for men who supervise women; and the comments in the *Financial Times* concerning that paper's Survey of Business Opinion, it is hoped, will add some variety to the usual format.

Sylva M. Gelber,  
*Director,*  
Women's Bureau.



## CONTENTS

WHICH SIDE ARE YOU ON?.....	7
SEX GHETTOS IN THE HEALTH PROFESSIONS.....	13
WOMEN'S RESPONSIBILITY IN THE SEARCH FOR EQUAL- ITY OF RIGHTS.....	21
INJUSTICE TO ONE - INJUSTICE TO ALL.....	29
COMMUNICATING WITH THE PRESS.....	37



## WHICH SIDE ARE YOU ON?

---

Deep within the lyrics and melodies of work songs that grew out of the turmoil and struggle preceding the trade unions' coming-of-age are social implications which have particular interest to people. These songs possess passion and appeal, although frequently their simple lyrics, from this vantage point forty years on, are obviously not quite "with it". For example, how would the working woman of today interpret the punch lines of the following lyric, as compared to the interpretation intended by its author?

Put on your new union bonnet,  
With the union label on it,  
And we don't care what the bosses say.  
If you love your honey  
You will bring him more money,  
When you get your union pay.<sup>1</sup>

Well, maybe the union maid in former times was spurred into union affiliation by the thought that this would increase her earnings and therefore would bring greater love from some union "him."

Then again, there is the advice proffered to the union maid:

You girls who want to be free  
Just take a tip from me!  
Get you a man who's a union man  
And join the Ladies' Auxiliary.

---

<sup>1</sup> "Union Bonnet," *CIO Song Book*, Rev. Ed.; U.S.A.: CIO Department of Education and Research, 1954, p. 23.

Married life ain't hard  
When you've got a union card.  
A union man has a happy life  
When he's got a union wife.<sup>2</sup>

In this connection, it is interesting to note that a Canadian Federation of Women's Labour Leagues (probably similar to the Ladies' Auxiliary referred to in the song) was established in a number of Canadian centres in the early twenties. A resolution was submitted by the Toronto Trades and Labour Council to the Trades and Labour Congress of Canada in 1923, seeking the affiliation of this body with the Congress; the resolution was defeated!<sup>3</sup>

But to get back to the union songs, not all of the encouragement implicit in their lyrics for women to organize was solely for the happiness of the union men. Glorification was heaped on the union girls by such stalwarts as old Joe Hill who sang in the "Rebel Girl": "To the working class, she's a precious pearl."<sup>4</sup>

It took the hand of a union leader's wife, during a bloody strike in the coal mines in the United States forty years ago, to pen the lyrics of the work song which might now, quite appropriately, be sung by women members of the trade unions, directing it toward their own predominantly male executive bodies:

Which side are you on?  
Which side are you on?  
Which side are you on?  
Which side are you on?<sup>5</sup>

The question, of course, is prompted by the picture still presented today in many organized undertakings, where the trade union woman's pay continues to be less than that of the trade union man doing the same job in an organized shop. The question is also prompted by the fact that although women comprise almost one-quarter of the total trade union membership, they are all but absent from the trade union executive bodies.

---

<sup>2</sup> Woody Guthrie, "Union Maid," *People's Songs, Inc.*, 1946, *Songs of Work and Freedom*, by Edith Fowke and Joe Glazer (Chicago: Roosevelt University, Labour Education Division, c1960), p. 19.

<sup>3</sup> Canada Department of Labour, *Labour Organizations in Canada, 1924*, (Ottawa: Queen's Printer, 1925), p. 263.

<sup>4</sup> Joe Hill, "Rebel Girl," *Songs of Work and Freedom*, by Edith Fowke and Joe Glazer (Chicago: Roosevelt University, Labour Education Division, c1960), p. 19.

<sup>5</sup> Florence Reece, "Which Side Are You On?" *People's Songs, Inc.*, 1947, *Songs of Work and Freedom*, by Edith Fowke and Joe Glazer (Chicago: Roosevelt University, Labour Education Division, c1960), p. 55.



The question is equally prompted by the long years of trade union silence on the subject of discriminatory provisions in labour legislation, whereby conditions of employment relating to women were less favourable than those relating to men. Only in very recent years, since women themselves have started raising their voices, have sounds begun to emanate from the trade unions.

For these reasons, the question is legitimate: "Which side are you on?" Is the trade union movement on the side of ensuring equal rights for women?

A near-relative of the Canadian Labour Congress across the border, the AFL/CIO through its President recently placed itself on the record as far as equal rights for women were concerned. It took an open stand in opposition to the enactment of an amendment to the Constitution of the United States of America, which was designed to make clear that in that country women's rights before the law would not be diminished by virtue of sex.

Of course, the Canadian Labour Congress is not responsible for the policies of its counterpart south of the border, just as one member of a family is not responsible for the views of another member of the family. But at least a dissenting voice on the principle involved might have clarified for the Canadian public the difference of opinion which it is hoped the Canadian body held. No such voice was ever raised. Thus, the picture remains: a powerful trade union speaks out against equal rights for women!

"Which side are you on?"

But let us turn more directly to the Canadian scene itself. There are still statutes on the books of certain jurisdictions in this country that contain provisions adversely affecting women which might have been expected to be the butt of trade union criticism for many years. (They are beginning now to disappear, owing to pressure from women themselves.) For example, there were a few minimum wage laws (or statutory minimum wage orders) that permitted the setting of a separate minimum wage for women workers. But the voice of the trade unions was not raised!

The voice of the trade unions has been equally silent in connection with some provincial legislation permitting workmen's compensation boards to cut off the pension of the widow of a workman killed during and in the course of his employment, solely on the grounds that, in their view, her mode of life failed to measure up to their own subjective moral standards. The voice of the trade unions also has not been very audible

on the subject of pension schemes and insurance plans which adversely affect women workers.

“Which side are you on?”

And what about the clauses in collective agreements providing differential wage rates solely on the basis of sex? For some twenty years there have been statutes designed to enforce the principle of equal pay for equal work. Thus, when a trade union bargained collectively with management, these laws might have been invoked to discourage the employer from endeavouring to fix a lower rate for women than for men. But instead, the trade unions signed the agreements, thus condoning patently discriminatory clauses. Collective agreements are still rare that provide for the principle of equal pay for equal work.

It might be enlightening to look at some of the differentials in average wage rates per hour paid in Canada in similarly described occupations in certain industries,<sup>6</sup> many of which are organized industries. In the men's clothing industry, the average wage rate per hour for a male fitter is \$2.20; for a female fitter, \$1.60. The male joiner gets \$2.32 an hour; the female joiner gets \$1.82. The male lining-sewer gets \$2.10 an hour; the woman gets \$1.74. The male pocket-maker gets \$2.39; the woman pocket-maker gets \$1.77.

The picture is, of course, the same in the women's clothing industry. The male finished presser in this industry gets \$3.02 an hour; the woman doing the same job gets \$2.13. The male sewing machine operator gets \$3.07; the woman sewing machine operator gets \$1.70.

To find similar examples, a wide variety of industries might be chosen, but on a purely arbitrary basis, let us take a quick look at communications equipment. Here the male assembler gets an average \$2.51 an hour; the woman assembler gets \$2.01. The male assembly fitter gets \$3.12; the woman assembly fitter gets \$2.44. The male assembly wirer gets \$2.79; the woman gets \$2.13. The male electrical inspector gets \$3.30; the woman electrical inspector gets \$1.94. The male receiving inspector gets \$3.19; the woman receiving inspector gets \$2.40. The male packer gets \$2.93; the woman, \$2.12.

It is true, of course, that average wage rates per hour in similarly described occupations are not the same as wage differentials paid to men and women performing the same jobs in the same circumstances. Average

---

<sup>6</sup> Canada Department of Labour, Economics and Research Branch, *Wage Rates, Salaries and Hours of Labour 1970* (Ottawa: Information Canada, 1970).

wage rates may reflect factors such as seniority, part-time work and even different jobs in spite of the similarity in job description. Nevertheless, the consistency in the differentials in average wage rates per hour is not without significance.

What about other conditions of employment such as pensions? How many unions have achieved in their collective agreements the same pension conditions for women as for men? By the "same conditions" is meant not only the same percentage of wages, but the same entitlement in terms of years of work. Too often a woman worker is entitled to enter the plan some years later than the man and is required to retire some years earlier, thus diminishing the level of the pension.

Pensions are intrinsic parts of remuneration as defined<sup>7</sup> in the International Labour Convention on this subject. Are the unions making every effort to persuade management that the differences between the sexes in the pension field fly in the face of the principle of equal pay for equal work? Or are they invoking the relevant equal pay law on behalf of their women members in this regard?

It would have seemed natural to the objective observer to expect that the trade unions over the years would have been trying to acquire for their women members conditions of work at least equal to those acquired for the men, on the simple principle of justice for all. But if this principle alone had not been sufficiently persuasive, then the trade unions might have been aware of the economic dangers implicit in the maintenance of a pool of cheap labour.

For many years, the trade unions fought bitterly against the threat posed by unorganized workers on the grounds that these undercut the wage levels achieved by the unions for their members. Yet the unions themselves have permitted precisely these practices to flourish by agreeing to the principle of lower rates for their own women members. Why is the threat to union wages less foreboding when it comes from women members of the union than when it comes from the unorganized?

The effects of the maintenance of two levels of pay for the same work showed up dramatically some time ago in a case where a union threatened

---

<sup>7</sup> Article 1. For the purpose of this Convention (a) the term "remuneration" includes the ordinary, basic or minimum wage or salary and any additional emoluments whatsoever payable directly or indirectly, whether in cash or in kind, by the employer to the worker and arising out of the worker's employment; . . . International Labour Organization, General Conference, 34th Session, June 29, 1951, Convention 100, *Equal Remuneration Convention*, 1951.

to call a strike because the employer proposed to replace the men on the night shift by women workers:

It seems unlikely, although possible, that the employer in this case was convinced that the women workers could achieve greater productivity and a superior quality of work. The more likely explanation would seem to be that the employer realized that he could achieve the same productivity at a smaller cost by the simple expedient of employing women instead of men. In other words, the employer found that there was available to him a reservoir of cheap labour: women workers.

If this assumption is correct, then one may be tempted to enquire as to the steps taken by the complaining trade union to encourage in the plant the acceptance of the principle of equal pay for equal work. For it must be recognized that had the principle of equal pay been applicable in the circumstances assumed to have existed, then the employer would undoubtedly have found that there was no particular monetary benefit to be gained in changing the workers on the night shift; there would have been no threat to the men's jobs. A woman worker is not a threat; cheap labour is!<sup>8</sup>

"Which side are you on?"

It is not intended here to place the full blame for this state of affairs solely on the executive bodies of the trade unions; the women members themselves, like women generally in this society, had until recently been silent and apathetic. It is hoped that now, however, the climate in Canadian trade unions is rapidly changing. Since the advent of the Royal Commission on the Status of Women, the Canadian Labour Congress has made representations<sup>9</sup> to the Government to implement the recommendations set out in the Commission's Report. Perhaps of even greater significance was the resolution<sup>10</sup> passed last year at the annual convention of one of the large trade union affiliates on the subject of women in the trade unions.

With the changing general attitudes on the status of women in Canada, it is hoped that the trade union movement will pick up once more the banner of justice and fair play—this time on behalf of the women in Canada, as well as the women within the trade union ranks.

---

<sup>8</sup> Canada Department of Labour, Women's Bureau, "The Importance of Perseverance", *Women's Bureau '71* (Ottawa: Information Canada, 1972), p. 14-15.

<sup>9</sup> Canadian Labour Congress, *Memorandum to the Government of Canada*, March 1, 1971.

<sup>10</sup> Canadian Union of Public Employees, Annual Convention, Edmonton, Alberta, April 21, 1971, Resolution No. 9A.



## SEX GHETTOS IN THE HEALTH PROFESSIONS

---

The status of women in the health professions parallels closely that of women generally in Canadian society. The employment picture in the health field resembles almost precisely the employment picture in industry and commerce, portraying the occupational segregation of women and the second-tier pay levels in desegregated occupations. This state of affairs would not be unexpected except for the fact that women health workers are generally viewed as professionals apart from the "poor working girl." For almost as long as so-called "protective" employment barriers applied to women workers in other occupations, for example, it was almost always found possible to exempt women health workers.

The statutory provisions exempting women health workers from otherwise prohibited conditions of employment that were written into laws and international instruments were due, of course, to the nature of the profession in which women for many years were the only practitioners. Thus, for example, when legislation was introduced forbidding the employment of women at night, nursing personnel were excluded. Even the International Labour Conference, in adopting an international Convention<sup>1</sup> in 1935 prohibiting the employment of women underground in mines, included in its terms a clause that permitted ratifying nations to exempt women "employed in health and welfare services."

---

<sup>1</sup> International Labour Conference, *Convention 45: Convention Concerning the Employment of Women on Underground Work in Mines of all Kinds*, Adopted by the Conference at its Nineteenth Session, Geneva, 21 June 1935 (as modified by the Final Articles Revision Convention, 1946) (Geneva: International Labour Organization).

An interesting example of the manner in which the Puritan society has found it possible to view the position of women health workers as a category apart from other working women has been in connection with the armed forces. Very recently in the United States of America substantial opposition was expressed to a proposed constitutional amendment designed to assure the women in that country that under their constitution they enjoyed equal rights before the law. The constitution of the United States declares that all men are created equal; the so-called Equal Rights Amendment would ensure that this ringing affirmation is interpreted so as to include women.

The basis of the opposition to the amendment to ensure for women equal rights before the law—rights that Canadian women have enjoyed in the federal area of jurisdiction for a dozen years<sup>2</sup>—was founded on the argument that such an amendment would have the effect of making American women subject to conscription in the armed forces. This argument was advanced in the face of the fact that the nurses in the armed forces of that country have served for years alongside the men within the sound of guns and in the front lines of battle.

There have always been exceptions made for women health workers when it was in the interest of society to make such exceptions. The services of health personnel are essential to the nation; they must be capable of being called upon regardless of time and place—and regardless of sex.

It is for this reason that one might have expected to find the pattern of employment of women in the health professions somewhat more balanced than that found in the labour force generally. Yet there is no need to search out the statistical data available in order to show that the same occupational segregation of women workers found in the labour force of Canada is alive and well in the various occupations of the health professions. The same pattern of “women’s jobs” that is to be found generally in industry, where women are clustered in certain low-paid occupational levels, is equally visible in the health professions. The same pattern of lower pay for women doing the same work as men, in the same occupations and in the same establishment, appears all too frequently in the health professions.

It is difficult to understand why, in the eighth decade of the twentieth century, there should still be professions, such as those in the health field,

---

<sup>2</sup> *Canadian Bill of Rights*, S.C., 1960, c. 44.

in which the manpower distribution reveals what might well be described as "sex ghettos." Some of the health professions are almost wholly manned by women, paradoxical as that may sound; others consist almost wholly of men.

In Canada today,<sup>3</sup> more than 90% of all the professional workers in the fields of occupational therapy, physiotherapy, and nursing are women. More than 80% of the speech therapists and audiologists also are women. On the other hand, 91% of the practising physicians, and 97% of the dentists in Canada are men.

Why should such a situation, rooted as it is in outdated attitudes, continue to prevail in contemporary society? Particularly, why should it continue to prevail in the health professions where women have demonstrated their unquestionable capacity to achieve high professional competence?

In a study<sup>4</sup> carried out in the United States, where the health professions' picture is not dissimilar to that in Canada, it was found that discrimination against women in medicine was more pronounced in that country than in Europe, Australia, Asia, Africa south of the Sahara, and Latin America.

It was found in another study<sup>5</sup> that prejudice against women physicians on the part of American medical educators is a significant factor in the low percentage (9%) of women physicians in the United States. This study claims that the prejudice is manifested often in the refusal of medical educators to admit women.

In another study<sup>6</sup> conducted at Duke University Medical Centre, the emphasis was placed more on traditional attitudes and women's own conflict within themselves regarding multiple roles. Women's demands for innovations in existing systems to facilitate their advancement in the medical profession, such as better counselling, child care centres, flexible residence schedules, and financial aid, were all mentioned as steps that will inevitably change the present situation.

---

<sup>3</sup> Data provided by respective provincial associations and the Department of National Health and Welfare.

<sup>4</sup> John Z. Bowers, "Women in Medicine: An International Study", *New England Journal of Medicine*, 275 (August 18, 1966), 362-65.

<sup>5</sup> Harold I. Kaplan, M.D., "Women Physicians: The More Effective Recruitment and Utilization of Their Talents and the Resistance To It—The Final Conclusions of a Seven-Year Study", *The Woman Physician*, 25(9) (1970), 561-70.

<sup>6</sup> Margie R. Matthews, "The Training and Practice of Women Physicians: A Case Study", *Journal of Medical Education*, 45(12) (1970), 1016-24.

The percentage of women doctors both in Canada and in the United States is low in comparison with other countries. The percentage exceeds that of Canada (9.0%) in countries such as the United Kingdom (24.6%),<sup>7</sup> Finland (24.2%), Israel (24.0%), West Germany (20.0%), Italy (18.8%), Austria (17.4%), Denmark (16.4%), Sweden (15.4%), Switzerland (13.6%), France (12.8%), Australia (12.6%), The Netherlands (12.5%), India (12.0%) and Norway (12.0%). Apart from the United States of America, countries such as Brazil (7.1%), South Vietnam (6.1%), Madagascar (4.6%), and Spain (2.5%) show a smaller percentage of women doctors than that in Canada.<sup>8</sup>

The situation with regard to other health personnel as compared with other countries also reveals a number of differences. For example, about half (48.4% in 1962) of the pharmacists and more than one-quarter (28.1% in 1964) of the dentists in France are women;<sup>9</sup> in Canada the percentage of pharmacists who are women is only some fifteen per cent (15.3%); and the percentage of dentists is a surprising and somewhat shocking three (3.0%) per cent.<sup>10</sup>

The Union of Soviet Socialist Republics frequently points to the high percentage of women doctors practising in that country. Estimates vary as to the precise percentage, ranging from more than 60%<sup>11</sup> to 75%<sup>12</sup> almost a decade ago. But the precise figure is unimportant, since it is generally accepted that the vast majority of physicians in the USSR are women. Possibly it is for this reason that a noted writer on Russian affairs commented that "The pay for ordinary practitioners is low, even by Soviet standards."<sup>13</sup> Perhaps, too, it is because women predominate that another author explained that "You enter the medical profession, it is felt, in a spirit of service only, the same as nurses, . . ."<sup>14</sup>

In making international comparisons, of course, regard must be had to factors over and above those relating simply to social attitudes. For

---

<sup>7</sup> *Women in Britain* (London: Central Office of Information, 1964), p. 12.

<sup>8</sup> *The Fuller Utilization of the Woman Physician*, Report of a Conference on Meeting Medical Manpower Needs, January 12-13, 1968 (Washington, D.C.: Women's Bureau, U.S. Department of Labor, 1968), p. 9.

<sup>9</sup> Andrée Lehmann, *Le Rôle de la femme française au milieu du xxe siècle* (Paris: Edition de la langue française pour le droit des femmes, 1965), p. 30.

<sup>10</sup> Data supplied by the Department of National Health and Welfare.

<sup>11</sup> David Woods, "Women in Medicine", *Canadian Family Physician* (May, 1970), p. 7.

<sup>12</sup> N. T. Dodge, *Women in the Soviet Economy* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1966), p. 208.

<sup>13</sup> Harrison E. Salisbury, ed., *The Soviet Union: The Fifty Years* (Toronto: Signet Books, New American Library of Canada Limited, 1967), p. 384.

<sup>14</sup> Wright Miller, *Russians as People* (London: Phoenix House Ltd., 1962), p. 116.



example, the horrendous loss to the Russians of medical manpower during World War II inevitably must have left that country with little alternative but to encourage the rapid training of women to fill the void. It would also explain the high percentage of women (83.0% in 1956) who are practising dentists in that country.<sup>15</sup> It is for this reason that international comparisons do not necessarily provide the kind of yardstick one might wish to use to illustrate enlightened views with regard to the place of women in the professions.

In Canada, in the thirty-eight<sup>16</sup> medical specialties for which certification or fellowship in the Royal College of Physicians and Surgeons of Canada has been granted, only 6.4% of the certifications and fellowships<sup>17</sup> were granted to women. There are no women at all among the doctors certified in thirteen of these medical specialties: cardiology; haematology; immunology; neurology and psychiatry; medical scientists (medicine); cardiovascular and thoracic surgery; plastic surgery; thoracic surgery; urology; gynaecology (without obstetrics); and medical biochemistry. (There are also no women among the doctors who were made fellows of the Royal College of Physicians and Surgeons in the general fields of medicine and surgery at the time of its founding.) In only two specialties have no men received certification or fellowship, gastroenterology and neuropathology, but then only one doctor has been certified in each of these specialties.

In the medical specialties, 9.2% of the certifications and fellowships have been granted to women; but in the highly remunerative surgical specialties, only 2.2% have been granted to women.

The highest percentage of certifications and fellowships granted to women is in the field of microbiology (27.5%). Not unexpectedly more than 16% (16.5%) are in the field of pediatrics. More than 15% (15.9%) are in therapeutic radiology, and almost 15% (14.8%) are in dermatology.

Certification of women in anaesthesia accounts for almost 13% (12.7%), while in anatomical pathology it accounts for less than 11% (10.7%), and in pathology and bacteriology (10.5%). In all the other

---

<sup>15</sup> Dodge, *op. cit.*, p. 210.

<sup>16</sup> Including two non-specialty categories of physicians certified as fellows by the Royal College of Physicians and Surgeons of Canada.

<sup>17</sup> Data supplied by the Royal College of Physicians and Surgeons of Canada relate to number of certifications and fellowships as of March 1972. Not included are certifications by the College of Physicians and Surgeons of the Province of Québec.

specialties, the number of certifications of women specialists accounts for less than 10% of the total in each specialty.

Of particular concern to those engaged in the field of public health is the fact that only 7.8% of the 115 specialists certified in this field are women. (A slightly higher percentage of women, however, estimated to be nearly 10%, have earned diplomas in this field of medicine.)

This, then, is the occupational pattern of women in some of the health professions. As noted earlier, it does not differ very substantially from the occupational pattern of working women in the Canadian labour force as a whole. Some of the health professions are made up almost exclusively of one sex or of the other, portraying the same kind of picture which one sees in different circumstances wherever segregation of one kind or another exists; and wherever prejudice exists.

The segregation of women into particular occupational groups brings in its wake a consistent pattern of low levels of remuneration in these occupations. Only when such occupations begin to be desegregated by the entrance of men into their ranks do the levels of remuneration begin to rise.

In the health professions as in industry and commerce, the lowest levels of pay are to be found in the so-called "female professions." But even when men and women are both employed in a single occupation, the low levels of remuneration paid to the women hardly differ in the health field from many other fields of endeavour. In the health field, however, where the majority of health workers are paid either directly or indirectly out of public funds, one might have expected more equity in the light of stated public policy regarding unfair employment practices.

Public policy with regard to discrimination in employment and to equal pay for equal work is reflected in two distinct types of existing legislation: some laws prohibit discrimination in employment on grounds of sex; others deal specifically with equal pay. The equal pay laws generally prohibit differentials in pay solely on grounds of sex to workers engaged in the same or similar work in the same establishment. Thus it is clear that the same governments that are the sources of financial support for employing and paying the majority of health workers are already committed to the principle of non-discrimination.

Yet in spite of public policy as expressed in these laws, institutions such as hospitals, which are reimbursed by governments for operating

expenditures, still maintain in their pay schedules salary differentials<sup>18</sup> based solely on sex.

Examples of such differentials are clearly set out in some of the occupational titles of hospital personnel. In some instances, it is contended that these occupational titles are misleading, since the job content is in fact different; in other cases not even this contention is made. Male laboratory technicians in Canada are shown to receive an average salary per month 5.2% higher than that of female laboratory technicians.<sup>19</sup> Similarly, male laboratory assistants are shown to receive an average salary per month 6.5% higher than that of female laboratory assistants. An even higher percentage differential, 7.8%, is shown to be paid in the case of male and female X-ray technicians.

These similarly described occupations, however, may not represent all the occupations in hospitals for which equal pay as defined in the law should apply.

Two years ago in Ontario, the payment of differentials in the case of male orderlies and nurses aides was the subject of a suit brought before the courts. It was settled in the Court of Appeal<sup>20</sup> in favour of the nurses aides. In that case it was found that the work of the nurses aides and the male orderlies measured up to the requirement of the provincial law in that province which requires that equal remuneration must be paid,

“for the same work performed in the same establishment, the performance of which requires equal skill, effort, and responsibility, and which is performed under similar working conditions, except where such payment is made pursuant to,

- (a) a seniority system;
- (b) a merit system;
- (c) a system that measures earnings by quantity or quality of production;
- or
- (d) a differential based on any factor other than sex.”<sup>21</sup>

This judgment, of course, applied only to the specific undertaking in which the particular nurses aides and male orderlies were employed. The judgment might well have been expected, however, to indicate to other hospitals the need to carry out a technical job analysis of both of these

<sup>18</sup> Canada Department of Labour, Economics and Research Branch, *Wage Rates, Salaries and Hours of Labour 1971* (Ottawa: Information Canada, 1972).

<sup>19</sup> The wage differentials in this paragraph are taken from Canada Department of Labour, *op. cit.*, Table 86.

<sup>20</sup> *Regina v. Howard et al.*, *Ex parte Municipality of Metropolitan Toronto* (Ontario Court of Appeal), *Ontario Reports*, Vol. 3 (1970), p. 555.

<sup>21</sup> Ontario, *The Employment Standards Act*, in *Revised Statutes of Ontario 1970*, Chapter 147, Section 25 (1).

occupations. Apparently, however, little change seems to have occurred, since the average salary rate per month across Canada being paid to male orderlies is still 6.4%<sup>22</sup> higher than that paid to nurses aides.

The health professions, in their own interests and in the interests of the society which they serve, should take a long hard look at themselves in the light of the situation that prevails. There is no room in Canada for any waste of manpower, be it of men or of women. There is no room in a land which declares itself to be on the side of social justice for "elitist" professions.

If the health professions wish to avoid the implications which may well be made on the basis of the present set-up, they should take active steps to achieve a more equitable balance within the health disciplines. If, because of traditional social attitudes, women too must share responsibility for the imbalance, programs should be inaugurated to encourage young women to acquire competence and enter into those professions from which they are now absent. At the same time, efforts should be made to raise the level of pay in those professions into which men hitherto have not entered; this alone might have the effect of desegregating such professions.

The old rationale for hesitating to accept women as professional colleagues is, in this day and age, not only unfounded but also unacceptable.

---

<sup>22</sup> Canada Department of Labour, *loc. cit.*



## WOMEN'S RESPONSIBILITY IN THE SEARCH FOR EQUALITY OF RIGHTS

---

Forty years ago the women of Canada retreated from their forward march toward social justice and equality of opportunity. They retreated while the sounds of political and legal victories still echoed across the land; they had only recently acquired the right to vote and had triumphed over the highest court in the country. They retreated in the face of the shambles of a collapsed economic structure from whose creation and management they had been all but excluded. Is history likely to repeat itself in our time?

Those who do not remember the past are condemned to relive it.<sup>1</sup>

It was out of the west some decades ago, as you so well know, that the great impetus came to achieve for the women of Canada their full rights as free citizens to vote; and to be considered fully entitled to enter the legislative chambers of the land. Compared to other countries, the struggle for the franchise in Canada had been relatively mild. But it was the women of these western provinces who fought and won that battle as this century passed through its third decade.

The Twenties may have been known as the age of the flapper; in fact, it was the age of the newly awakened, enlightened woman who knocked on the doors of the university seeking higher learning. The number of such women represented a percentage of all students in advanced study courses

---

<sup>1</sup> George Santayana: *The Life of Reason* (1905-1906).

no smaller than that represented by women today, in spite of the fifty years which lie between. It was the age of the breakthrough into professions hitherto devoid of women. It was the age of the great thrust toward equality and self-fulfilment.

It is difficult to remember in the Seventies, when reading the Report of the Royal Commission on the Status of Women, that half a century ago women thought they were on the way. To the hopeful, ambitious woman of the Twenties who had reason to feel that she was on the verge of attaining the opportunity for economic and intellectual fulfilment, the conditions reported by the Royal Commission on the Status of Women in Canada so many years later would have been all but unbelievable.

What happened?

It is important for those of us who are endeavouring to maintain the impetus stemming from the advent of the Royal Commission on the Status of Women to search into the reasons for what I like to call the "Strange Interlude," that period between the Twenties and the Sixties when it seemed that a brave new world no longer interested Canadian women.

The achievement of the right to vote and subsequently of the legal recognition that women are "persons"—obtained as you know not from a Canadian institution but from a British one on appeal to the Privy Council at Westminster from a ruling of our own Supreme Court—was followed by a period which might seem to our youth today to have been one of smugness and self-satisfaction in so far as the civil rights of women were concerned. In fact, of course, it was not smugness that deflated the pressure for change, but submission; submission to the dire economic conditions that fell upon Canada during the Depression years of the Thirties.

In the Thirties, the scarcity of jobs coupled with traditional social attitudes as to the dependence of women conspired to silence any further suggestion that woman had a claim to equal justice; or a right to a place along with the menfolk in the ranks of the labour force, if she so wished. Perceiving no alternative in the light of the circumstances of the time, women retreated before the stark face of economic depression.

The lot of the dependent housewife, whose unpaid household services are still unrecognized as economic assets, was particularly difficult when the family breadwinner was unemployed; she had to find the means of clothing and feeding a family without benefit of a husband's pay-cheque. Although it was during those years that the birth rate in Canada fell to the

lowest level (in 1937, 20.1 live births per thousand population)<sup>2</sup> recorded up until then, the preoccupation with keeping the family afloat left the housewife little energy for the illusive search for social justice for herself.

It is ironic, but true, that it was the war that brought to women some glimmer, however temporary, of improvement in their social and economic status.

With the outbreak of war and well on into the Forties, there was a great national demand for women to enter into the life of the country, and into the labour force to replace the fighting men. Governments found it possible to take certain measures designed to facilitate the lot of the working women who were engaged in the war effort. Financial support was made available for day-care centres<sup>3</sup> and orders were issued to ensure that the principle of equal pay for equal work was adhered to.<sup>4</sup>

But even at that time, there was little basic change in general social attitudes. If women made up half of the work force in such war industries as airplane factories, this was viewed both by women as well as by society, not as a normal state of affairs, but rather as an abnormal condition dictated by the exigencies of war.

Thus it was that as soon as the men returned home following the cessation of hostilities, and on into the Fifties, the women willingly left, or were pushed out, of the labour force. Married women who had been permitted to retain jobs during the emergency years were deprived once more of such jobs merely by virtue of marital status. Even federal civil service regulations stipulated that on marriage a woman was deemed to have resigned (except in certain circumstances, and then on a temporary basis only). These regulations remained in force until as late as 1955.

Not unexpectedly the participation rate<sup>5</sup> of women in the labour force dropped in that decade for the first time. Conversely, the birth rate,<sup>6</sup> which had been slowly rising from its Depression low two decades earlier, shot up by more than eight births per thousand population. (This "baby boom" of the Fifties had considerable social repercussion in the following decades, first on our educational facilities and more recently on our labour force.)

---

<sup>2</sup> M. C. Urquhart and K. A. H. Buckley (eds.), *Historical Statistics of Canada* (Cambridge: At the University Press, 1965), p. 38.

<sup>3</sup> Order-in-Council 6242, July 20, 1942, in *Wartime Orders-in-Council Affecting Labour*, rev. ed., June, 1943, p. 41.

<sup>4</sup> Order-in-Council 5963 establishing Wartime Wages Control Order (July 10, 1942), *Canada Gazette* (Extra), July 14, 1942, p. 39.

<sup>5</sup> From 24.5% in 1941, to 23.6% in 1951, Urquhart and Buckley, *op. cit.*, p. 63.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 38.

It was not until the infants of the Fifties became the teen-agers of the Sixties that the women in Canada once more became restive. The discontent and sense of frustration that had stirred women fifty years before began once more to become perceptible. They became aware that there were obstacles to participation in the political, academic, professional, cultural and economic life of the country—and that the obstacles were due to a single cause: sex.

To those who knew but little of the past, the phenomenon of discontent may have appeared to be a new one. But there will be those who are old enough to remember, who will bear witness to the fact that this was but a re-awakening of the old sense of dissatisfaction that had been experienced by the mothers and grandmothers of the present generation.

By the Sixties, of course, technology had played its part, providing the housewife with the gadgetry which lessened the burden of homemaking. Science too had produced the “pill,” providing her with a method of family planning more reliable than that ever known hitherto. The woman at home with fewer infants and lightened chores began to sense some lack in her life.

Economics, of course, had also entered the picture. These were days of a relatively high standard of living—an age of “affluence”—and the struggle to maintain that level while making ends meet on a husband’s modest pay-cheque was taking its toll in terms of discontent. Madison Avenue was funnelling its sales propaganda directly into the home via television; at the same time, term financing, which eventually had to be brought within the control of the law, tempted the unwary. Even medium-income families found that they had to choose between the single-wage earner coupled with deprivation, on the one hand, or double-wage earners coupled with the more material comforts of the age, on the other.

For the low-income family, and particularly for the growing number of single parent families where a woman was the breadwinner, the situation was considerably more difficult than it had been in less affluent times; the gap between the “haves” and the “have-nots” appeared to yawn wider as affluence increased.

It was not surprising, therefore, that during this decade there was an increase of more than 60% (62.3%)<sup>7</sup> in the number of women in the labour

---

<sup>7</sup> Canada Department of Labour, Women’s Bureau, *Women in the Labour Force 1970: Facts and Figures* (Ottawa: Information Canada, 1971), p. 4.



force; in actual numbers, an additional 1,033,000 women had gone to work in a ten-year period. Working women discovered that the occupations open to them were limited; and that the levels of pay which they earned were lower than those of men doing the same job in the same place. The discriminatory practices which are still a feature of the employment scene, and which have been frequently documented,<sup>8</sup> soon became more visible than hitherto.

It was at this point in time, at the urgings of women's groups, that the Government appointed the Royal Commission on the Status of Women. As you know, they held hearings across the country, received briefs, and commissioned special studies.

Their Report documented the injustices still embedded in Canadian law as well as the discriminatory practices still accepted by society. Among the recommendations made by the Royal Commission were many affecting both provincial and federal governments, as well as educational institutions and industry.

In the year and a half since its publication, some steps<sup>9</sup> have been taken to improve the status of women. In this regard special mention should be made of the legislation in the area of employment which has been placed on the federal and provincial statute books. Laws prohibiting discrimination on grounds of sex, as well as stronger labour standards provisions to enforce the principle of equal pay for equal work, have been enacted. Social insurance payments during maternity leave also became available on a national basis.

Laws in themselves, of course, do not change social attitudes, although they are good educational tools when used for this purpose. The Royal Commission in its Report drew attention to many of the social attitudes directed toward women which affect adversely their status today.

They also drew attention to other social attitudes which, while not consciously directed toward women, affect women more than they affect men simply by virtue of numbers. These include such attitudes as those relating to the poor, the majority of whom are women. Thus, a poor woman in our society suffers a double liability in this regard.

There is first of all the attitude toward her as a woman which places her at a legal, social and economic disadvantage. Then there is the attitude

---

<sup>8</sup> Canada Department of Labour, Women's Bureau, *Women's Bureau, '69 Women's Bureau '70, Women's Bureau '71* (Ottawa: Information Canada, publications dated 1971 and 1972.)

<sup>9</sup> Canada, *House of Commons Debates*, May 4, 1972, p. 1883-1886.

toward her as a poor person. Like all the poor, she must face the still widespread remnant of the Puritan ethic which declares that poverty is the offspring of indolence. North America still cherishes the belief that the poor must be deserving of their lot! There is an irony in the inconsistency of a society which, while denying a woman the full right to economic independence, judges her because she finds herself economically deprived.

In a personal interview survey carried out across Canada in 1970,<sup>10</sup> it was estimated that nearly two-thirds (62.9%) of all welfare recipients were women, of whom more than two-thirds (69.2%) were widowed, separated or divorced. More than half (54.2%) of the female welfare recipients were women with children under 21 years of age; and almost half of these (46.4%) had three or four children in this age group. More than one-third (36.1%) of women welfare recipients were in the age group 25 to 44 years.

The educational level of the women welfare recipients was generally found to be higher than that of the men. For example, whereas 5.9% of the men had no formal schooling, only 2.6% of the women were in this category. It is also interesting to note that whereas only 4.8% of the men welfare recipients had completed high, commercial or technical school, 8.0% of the women had achieved this level.

In summary, it is estimated<sup>11</sup> that there are now more than one million women in Canada who are in receipt of welfare assistance. These do not include the more than 600,000 (601,157)<sup>12</sup> women aged 65 years or older who are recipients of the old age guaranteed income supplement, a program designed for old persons whose only source of income is their old age security cheque.

It must be clear, therefore, that social attitudes to the poor bear down most heavily on women, since they make up such a large part of that group. As welfare recipients they are greatly dependent on the administrators of welfare. Yet it is among those who have responsibilities for the administration of programs for the poor who themselves frequently exhibit attitudes which if taken at face value would be hard to reconcile with a society based on a liberal interpretation of human rights.

---

<sup>10</sup> The Social Survey Research Centre Limited, *The World of the Welfare Recipient, January 1971*, Submitted to the Federal-Provincial Study Group on Alienation (Toronto: Canadian Facts Co. Ltd. 1971).

<sup>11</sup> Based on data supplied by the Department of National Health and Welfare, and data in, *The Social Survey Research Centre Limited, op. cit.*

<sup>12</sup> Data from Department of National Health and Welfare, Research and Statistics Directorate.

For example, it was reported in the press<sup>13</sup> some time ago that a resolution had been passed at a convention of the Union of Manitoba Municipalities calling for an amendment to be made in the provincial Municipal Act. The purpose of the proposed change in the law was to remove from the voter's list any person in the province receiving welfare assistance!

Presumably, in the view of the municipal officers attending the convention, persons in receipt of welfare assistance fall into the same category as another category of persons who are deprived of their civil rights—those condemned to prisons and penitentiaries for the commission of crimes. Of what crime were the poor people guilty who availed themselves of the modest social aid provided to them under law? And the two-thirds of these poor people who are women, what alternative was offered to them?

But if the brain-wave exhibited at the convention of the Union of Manitoba Municipalities appears to reflect an attitude of contempt, what can the attitude of the following "social service" appointee reflect? The Chairman of the Toronto Metropolitan Housing and Social Service Committee was reported in the press<sup>14</sup> to have suggested that "there should be compulsory sterilization of parents of large families that looked like they might be on welfare for a long time."

The wonder is not that these two proposals were not accepted but rather that such proposals were ever advanced.

It is clear that the status of women in 1972 has risen but little above the level that obtained a half century ago in this land.

Why?

Some lesson surely can be learned from the experience of the past. It is not enough to rest on hopes that a brave new world will automatically emerge! For if such were to occur, why did the hopes and efforts so well exemplified by the women of the west a half century ago fail to materialize?

Is it reason enough to say that the economic and social conditions of the decades between were such that continuing acceptance of the status quo was the only alternative? Is it reason enough to say that through those years there were periods of unemployment, of economic stagnation, of war and national emergency?

As the women in Canada stand within the shadow of the 21st century, they may well be reminded of the extent to which the timetable for equal

---

<sup>13</sup> *Globe and Mail* (Toronto), November 26, 1970.

<sup>14</sup> *Globe and Mail* (Toronto), November 26, 1971.

rights is behind schedule. It would come as a shock to Victor Hugo to read the Report of the Royal Commission on the Status of Women, for many years ago he wrote:

The 18th century proclaimed the rights of man; the 19th shall proclaim the rights of woman.

If women themselves are sincerely concerned with a proclamation of the rights of woman, then they themselves must pursue that goal.

If women will it, it will be!



## INJUSTICE TO ONE—INJUSTICE TO ALL

---

The status of women in Canada will never be higher than that of the most underprivileged woman in our midst. For although it may be a cliché to repeat that justice is indivisible, it is still true that “every man is a piece of the Continent, a part of the main . . .”<sup>1</sup> If we are to attain the social justice we seek, the social justice that Canadian women are claiming as their birth-right, the cause of the Canadian woman who suffers a double social handicap must not be overlooked. For as long as there is injustice to one, so long will there be injustice to all.

Eloquently absent from the consideration of many young women’s groups; too often glossed over by the more mature status of women’s organizations; and hardly to be found in the debates and studies of workshops on the campuses of universities is the subject of the particularly onerous burden of the woman who is a Metis; the woman who is an Eskimo; the woman who is an immigrant; the woman who is a Mennonite, a Hutterite, a Doukhobor; and the woman who is a Black.

The easy explanation for the omission from our considerations of the particular problems of these women is that they have been thrust into their present situation less for the reason that they are women than for the reason that they belong to a particular ethnic or religious group. Let society bestow justice on the group, we claim, and all will be well for the women within it.

---

<sup>1</sup> John Donne, (1571-1631), *Devotions XII*.

This form of rationalization pales before such case histories as that recounted recently<sup>2</sup> by an ailing 72-year old woman who feels that she sold her rights as a full-blooded Indian for a paltry sum of money, \$30, when she married a non-Indian. At the same time, she points out that no such loss of rights is suffered by the Indian man in similar circumstances; the woman who marries a reserve Indian man, whether she be white, yellow or pink, is bestowed with full rights of a reserve Indian, including the rights of property and schooling for children, she claims.

We speak of human rights, but where is the justice for the Indian woman when she is deprived in the same circumstances in which her male counterpart is privileged? Is this a question of Indian rights or is this a question of women's rights?

And what about the lot of the adolescent Indian girl, whose sexual exploitation is notorious in the urban centres to which she is attracted by the lure of the white man's world? Obviously this is not simply a problem of "ethnicity" but is substantially one pertaining solely to the women of the group.

It is true, of course, that such factors as poor housing to which Indian families both on and off the reserves are relegated inevitably affect all members of the family. But it is the woman who is expected to be the homemaker in this society which still preaches that "a woman's place is in the home." Who suffers most when these are the housing conditions?

There, a torn plastic sheet covering a gaping window flaps in the breeze. Electric wires hang listless and dead; the only source of light at night are candles and lamps.

Inside the 12- by 20-foot drab frame dwelling, a drain from the sink leads to a pail beneath the counter. A decrepit wood stove, sitting on concrete blocks, is used for cooking and heating.

A dented black kettle on top of the stove is used to heat the water that is carried in pails from a community tap on the hill. Last winter, water was carried in buckets from a polluted bay.

McDougallville is only a few hundred yards from seaplane bases in Red Lake that carry U.S. sportsmen into remote hunting and fishing camps.<sup>3</sup>

This, then, is the milieu in which the Indian woman is required to attempt to raise her family. In some ways, of course, it might be admitted that her position has improved over the years, but compared with what?

---

<sup>2</sup> "Indian Women: Status Fight is On," *Ottawa Citizen*, August 26, 1972.

<sup>3</sup> "Trapped in Shacks Below What They Want or Can Afford," *The Globe and Mail* (Toronto), October 6, 1972.

A Catholic priest who lives in the north country reported that “when I came to the North less than twenty years ago, I saw Indian women hitched up to sledges along with the dog teams in the winter.”<sup>4</sup>

The black woman, too, carries a burden additional to that which black people in Canada have been required to bear. For while she has shared in the lot which Canadian society imposes on her people generally, particularly in connection with such matters as accommodation for her family and education for her children—and it should not be forgotten that legally separated Negro education ended in Nova Scotia only in 1963, and in Ontario the last black school was closed only in 1965<sup>5</sup>—she has also had to bear a peculiar type of burden imposed on black women by white women in our society; recently this was described in the press in connection with the domestic employment of Jamaican girls in some of our cities.<sup>6</sup>

Exploitation in domestic employment is a peculiarly female problem. Particularly since domestic service, for the most part, remains outside the controls established by legislation for standards of employment. The problems of administering employment standards in private homes are almost insurmountable in a society that prizes the freedom of the individual and guards the old maxim that one’s home is one’s castle. Thus, behind its walls the black woman may be exploited without let or hindrance.

A similar situation affects immigrant women, most of whom are unaware of the customs of this land and, lacking knowledge of its language, are unable and frequently afraid to speak up. It may be claimed that all immigrants face similar problems; but because the women are most likely to find employment in non-organized occupations, including domestic service, they are the most vulnerable.

In connection with domestic service, it is interesting to speculate on the extent to which wages at least equivalent to the minimum wage are paid to women working as domestic help in private homes. It would perhaps be even embarrassing to speculate on the number of instances in which contributions are made by the employers of full-time women domestic help toward the Canada Pension Plan and Unemployment Insurance program—which, incidentally, are required by law to be made for such employees. Fortunately, full-time domestic service in the homes of the

---

<sup>4</sup> Rev. Rene Fumoleau, “Indian Girls are Attracted to the Big Cities,” *Toronto Star*, July 4, 1972.

<sup>5</sup> Morris Davis and Joseph H. Krauter, *The Other Canadians: Profiles of Six Minorities* (Toronto: Methuen Publications, 1971), p. 45.

<sup>6</sup> “Downright Slavery,” *Ottawa Journal*, September 30, 1972.

average Canadian is a thing of the past; and it is now only in a minority of homes where the black woman and the immigrant woman, among others, are likely to be found in full-time domestic employment.

In the field of human rights, it is valuable to remember the past not only as a matter of historical interest, but also as a warning of what a so-called liberal and free society might tolerate within its midst. Happily, in recent years, the development of statutes in the field of human rights and the establishment of Human Rights Commissions clearly indicate that the Canadian conscience has been aroused. For it was not always thus in our land.

Within the memory of many, remains the shame of the official discrimination exhibited during the war years in relation to Canadians, including Canadian-born citizens, of Japanese descent. For those who do not remember, the following extracts from the pen of a Canadian-born woman who was but a child in those years will speak for themselves:

Vancouver, British Columbia  
March 1942

Japan is at war with the United States, Great Britain and all the Allied Countries, including Canada, the country of my birth. My parents are Japanese, born in Japan, but they have been Canadian citizens for many, many years, and have become part of this young country. Now, overnight our rights as Canadians are taken away. Mass evacuation for the Japanese!

"All the Japanese," it is carefully explained to me, "whether we were born in Tokyo or in Vancouver are to be moved to distant places. Away from the west coast of British Columbia—for security reasons."

We must all leave, my sister Yuki, my older brother David, my parents, our relatives—all.

The older men are the first to go. The government feels that my father, or his friends, might sabotage the police and their buildings. Imagine! I couldn't believe such stories, but there is my father packing just his clothes in a small suitcase.

Men crowd at the windows. Father is still on the steps, he seems to be searching the crowd, finally sees us, waves. Mother does not move. Yuki and I wave. Most remain still. The dark brown faces of the men become small. Some are still shouting. Yuki moves closer to mother. The long, narrow, old train quickly picks up speed as it coils away along the tracks away from all of us who are left at the station.

Mother is silent. I look at her. I see tears are slowly falling. They remain on her cheeks. I turn away, look around. The women and the children



stare at one another. Some women cry right out loud. A bent old woman breaks out into a Buddhist prayer, moves her orange beads in her wrinkled hands, prays aloud to her God. Mother and the other women bow their heads. The silent God seems so far away.<sup>7</sup>

This was the beginning of a chapter in our history which Canadians must never forget—if for no other reason than to ensure that such action is never again permitted to be taken by any government. For, without any provocation whatsoever or without any grounds to suspect the loyalty of those affected, the Canadians of Japanese descent were “relocated across the country. Some went to sugar beet fields in Alberta and Manitoba; a few went to Ontario as household maids or farm workers; 42 chose to go to Japan; and 11,600 were sent to the B.C. Interior”<sup>8</sup> to internment camps, bereft of all rights normally accorded by civilized people to its own citizens. Their property—farms, houses, stores, and fishing vessels—were confiscated.

The earlier Canadian record of anti-Chinese and anti-Japanese legislation might have sounded an alert to Canadians of Oriental descent. Our young people of today might be taken aback to learn that there was a time in this land when we welcomed the entry into Canada of Chinese men, to serve as labour in opening up the West; at the same time, however, Canada forbade the entry of Chinese women.

Undoubtedly fearing the natural consequences of such action—though such fears did not arise from any criminal record and were therefore wholly unwarranted—a number of provinces as late as the early twenties passed laws prohibiting white women from working in establishments where Chinese men, sometimes called “Chinamen” and sometimes called “Orientals,” were also employed. In fact, the Canadians of both Chinese and Japanese descent are among the most law-abiding of Canadian citizens.

Other groups which in the past have been subjected to certain forms of official discrimination include a number of religious communities whose beliefs and way of life differ substantially from that familiar to Canadians. The religious doctrines of these individual groups may differ substantially one from the other, but they hold certain common beliefs which in all cases have sparked antagonism from the communities near whom they settled. They prefer the communal way of life in which no

---

<sup>7</sup> Shizuye Takashima, *A Child in Prison Camp* (Montreal: Tundra Books, 1971).

<sup>8</sup> *The Canadian Magazine* (Toronto: South Star Publishers, November 27, 1971).

individual acquires private property; and they are pacifists utterly opposed to the waging of war.

As believers in communal property, they were apparently considered to be unfair competition in rural areas, particularly where the Canadian farmer considered himself to be at a disadvantage when competing with an agricultural group unfettered by the payment of wages for labour; and as pacifists and conscientious objectors their lot was particularly difficult during the years when Canada was fighting along with her Allies in world conflicts. On both counts, therefore, they were looked on as threats to security and to the free enterprise system itself.

The Hutterites and Mennonites have managed, despite limiting legislation with regard to property holdings, to live and prosper in this land. They have done so in spite of governmental efforts to curb their rights as citizens and as property-owners in a free society.

A special problem was posed by a relatively small group within the Doukhobor community which, because of a policy of civil disobedience, at times including violence, aroused both the antagonism of the surrounding communities and the ire of governments. It was often in an intended effort at self-defence that governments took action.

But even in these circumstances, it was frequently the women who paid the price that, whether wisely or not, was imposed by the state.

Did you know, for example, that because the Doukhobors refused to permit at a marriage ceremony a witness as required by the British Columbia law, Doukhobor marriages were not recognized until 1959;<sup>9</sup> in consequence the child of the Doukhobor woman resulting from her religious marriage was illegitimate! It is interesting that the law in Saskatchewan, which at the turn of the century was a part of the Northwest Territories, did not extract the same price since it had been amended in order to facilitate the marriage of Doukhobors according to their own rites and customs.

Doukhobor women were also more affected by the action taken by the province, forcibly removing their children from their homes and placing them under governmental wardship. It is true that these same Doukhobor mothers were in defiance of the law by not permitting their children to benefit from an education. But the separation of mother from child was surely drastic even in the circumstances of the case.

---

<sup>9</sup> Davis and Krauter, *op. cit.*, p. 79.

It may be argued that such action was the only method by which it was hoped the children might become more socially oriented. However, it has been said that “many of the more militant Freedomites in the years after World War II had spent some part of their childhood in the 1930’s in foster homes or the Provincial Industrial School.”<sup>10</sup>

One of the manifestations most disturbing to our Puritan society was the form of protest used, particularly by the extremist Doukhobor women: they stripped in public!

All these groups discussed so far have had certain common social disabilities in Canadian society. But the woman who is a Metis belongs to a people which is particularly Canadian and which has literally been created by the white man in Canada. The name Metis comes from the Latin word “miscere” meaning “to mix”—or as it appeared in French dialect, “matives” and later as “métifs”.<sup>11</sup> The Metis people, a people of mixed white and coloured ancestry, have been described as the offspring of the Canadian fur trade, consisting of the descendants of unions between Indian women and French and English men.

The French coureurs de bois lived and travelled with the Indians and generally followed the Indian way of life. This included life with an Indian woman. Similarly, the English traders in the Hudson Bay area, although prohibited under the regulations of the Hudson Bay Company, nevertheless also formed unions with Indian women. As the company began to build more inland posts, the number of unions between employees of the Company and Indian women increased.

These unions, of course, produced the first English-speaking and French-speaking Metis groups, the English merging into the European groups as the years went on, leaving the French-speaking Metis in a position apart. It is said that their “sense of separateness was heightened by the Roman Catholic missionaries who appealed to them to preserve the French language and Catholic religion of their fathers.”<sup>12</sup> It was the French Metis who first developed the concept of a nation. Yet as a nation they do not possess the claim to special treatment to which the Indians have the right to turn.

All of the white man’s prejudice against coloured people, whatever the hue, is also suffered by the Metis, except that the Indians are equally

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>11</sup> *Encyclopedia Canadiana*, Vol. VII, p. 53.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 55.

adamant in not accepting the Metis as a part of their people. Thus to this day the former President of the Metis Association of Alberta is quoted as describing his position as "a man caught in the vacuum of two cultures with neither fully accepting me."<sup>13</sup>

But although the Indian people do not accept the Metis because of his white blood, the living conditions of the Metis today bear closer resemblance to that of his Indian ancestors than to that of his white forefathers. This is part of the picture:

MINAKI

The best of the dwellings in this squatter settlement are \$900 uninsulated, chipboard, 20-foot by 20-foot shacks—home to as many as 13 people.

In the 40-below-zero harshness of winter, they are heated by a wood stove, which also doubles as a cooking stove. In summer, meals are cooked outside.

The rocky terrain provides little soil for proper outhouse sanitation. And getting water means a strenuous climb for most families on the steep embankment to the lake."<sup>14</sup>

It is in these surroundings and in this environment that the Metis woman is frequently expected to make a home for her family and to care for her children. Furthermore, when she does seek employment, she too faces the same burden as other underprivileged women in our society, all of whom carry a double burden: they are women and in addition they are members of an underprivileged group.

If Canadian society has forgotten these groups of people and if within these groups of people women bear a special burden because of their sex, then it remains only for the other women in Canada to ensure that their lot is not forgotten. If the women of Canada achieve all of the goals which they are now seeking but neglect the lot of the underprivileged woman, then justice will not have been served. It is not enough to remember that "I am my brother's keeper"; surely I am also my sister's!

---

<sup>13</sup> Harold Cardinal, *The Unjust Society: The Tragedy of Canada's Indians* (Edmonton: M. G. Hurtig Ltd., 1969), p. 20.

<sup>14</sup> "Metis Share the 'Sidewalk' with Roaring CN Trains," *The Globe and Mail* (Toronto), October 6, 1972.



## COMMUNICATING WITH THE PRESS

---

### EDUCATION FOR BUSINESS<sup>1</sup>

Oct. 18-19—Managing and supervising women: for men. Participants will learn how to improve the “people” aspects of supervising women for fewer problems and better overall performance. Fee: \$85. Location: Toronto (Oct. 18), Montreal (Oct. 19). Management Center of Cambridge (Canada), P.O. Box 37, St. Catharines, Ont.

Editor, *Financial Post*:

I was quite intrigued a few weeks ago to read an item in your paper (Education business, FP, July 1) announcing a One-Day Management Skill Workshop Seminar, for which a fee of some \$85, depending on the number of participants, was required. The workshop was advertised as being for men supervisors; “Limited to male supervisory personnel,” it was explained. The subject of the workshop, is “Managing and Supervising Women.”

Quite naturally, as Director of the Women’s Bureau, I was interested to learn something of the employment problems relating specifically to women, and particularly those affecting male supervisory personnel and, therefore, I wrote to the sponsoring organization, Management Center of Cambridge (Canada), P.O., Box 37, St. Catharines, Ont. to request some information as to details.

In response, I received the requested material with a covering letter addressed, of course, to “Mr.” Gelber.

---

<sup>1</sup> *The Financial Post*, June 17, 1972.

The printed material pointed out that the woman employee is of ever-increasing importance in all areas of business and industry. However, there is, apparently, "an enormous lack of knowledge or understanding of how to effectively supervise women."

Those who join the workshop, it is hopefully explained, will emerge after the one day of study with "a better understanding of why women work and a practical knowledge of how to apply proven techniques in the successful supervision of women."

It is further promised that "properly applied, these techniques should result in fewer problems and better overall performance."

It is not clear from the publicity whether the better overall performance will be shown by the women or by the male supervisory personnel.

Among the items listed in the condensed agenda for this workshop, are such subjects as:

- Obtaining Harmony and Results in Working with Women.
- Why Do Women Workers Fall Short.
- The Secret of Getting Along with Women at Work.

As an added incentive, it is promised that "case studies and role-playing will be used to demonstrate the established principles of supervising women employees."

I much regret that I am not eligible to sign up for this workshop. Undoubtedly I would learn how to cope with such problems as the woman who weeps; the woman who occasionally suffers from faintness and other strictly female idiosyncrasies which so affect her working life.

I hope that those of your readers who are privileged to participate in this seminar will be generous enough to share with me some of the wisdom imparted to them as promised by the brochure.

Incidentally, I would be remiss if I did not refer to another workshop offered to the female secretary for a fee of some \$75, depending on the number of participants.

The relevant informational material explains that the participating secretary will find that her value will be increased by "identifying her temperament and her 'likeability' habits," among other skills.

Sylva M. Gelber,  
Director, Women's Bureau,  
Canada Department of Labor,  
Ottawa, K1A 0J2

## WOMEN IN MANAGEMENT

### REPORT OF FINANCIAL TIMES SURVEY OF BUSINESS OPINION<sup>1</sup>

*Question: One-third of Canada's labor force is made up of women. Many of them are making a serious effort to find jobs outside the traditional roles of teacher, nurse and secretary. We would like to find out how successful they have been in your organization.*

*A. What proportion of the managerial and professional staff in your organization is female?*

Less than 10% .....	72%
Less than 25% .....	15%
Less than 50% .....	7%
More than 50% .....	4%
Don't know .....	2%

*B. Has your organization made any special efforts to hire women in managerial and professional positions?*

No .....	68%
Yes .....	25%
Don't know .....	7%

*C. If you have made a special effort (25% of respondents), which of the following reasons contributed to the decision?*

Women on staff help our public image .....	37% *
Women applicants better qualified than men .....	37% *
Women applicants more available than men .....	23% *
Women applicants lower salaried than men .....	19% *
Other reasons .....	14% *

\*Multiple mentions

*D. If you have not made a special effort (68% of respondents), which of the following reasons contributed to the decision?*

No adequately trained women available .....	48%
Too much pressure for a woman . . .	13%
Clients would not respond to a woman representative .....	6%
Male staff would find it difficult to work with women .....	4%
Other reasons .....	26%
No reply .....	3%

### Comments by Miss Gelber<sup>2</sup>

Editor, *Financial Times*:

The results of the Financial Times Survey of Business Opinion, published in your issue of October 2, 1972, raise a number of interesting points in connection with the attitude of management toward the employment of women in managerial positions. In view of the fact that the understanding and cooperation of management is essential to the removal of obstacles to women's entry into this important sector of the employment market, it might be useful to examine the implications of some of these replies.

As the *Financial Times* points out in its comments, the Survey results more or less corroborate statistical data which have been collected for some years with regard to the proportion of women in managerial and professional positions. At the present time women make up 13.8% of those employed in these fields.

<sup>1</sup> *The Financial Times*, October 2, 1972.

<sup>2</sup> "Business Isn't Really Trying," *ibid.*, October 23, 1972.

In this connection it may be interesting to note that thirty years ago women made up 7.2% of all persons in managerial positions, that percentage increasing in the following decade to 8.9%, and further climbing to 11.1% in 1961. Yet, in that year, the number of women in managerial positions represented only 3.7% of all the women in the labour force.

During the decade between 1961 and 1971, a period during which the percentage of women in the whole labour force rose from 27.6% to 33.3%, the percentage of women employed in managerial positions rose only to 3.9% of all women employed. In terms of all persons in managerial positions, the percentage of women rose to 13.4%.

Thus, it would seem that, in spite of the fact that in recent years women have represented the largest group entering the labour force, accounting for an additional one million working women in the decade 1961 to 1971, the percentage of all women in managerial positions rose by only 0.2 of a percentage point (from 3.7% to 3.9%).

In view of these rather dismal figures, it was encouraging to note in the Survey that at least a quarter of the organizations responding had made a special effort to hire women. The Survey did not report on the outcome of these special efforts, an item that might have been particularly interesting, since well over one-third (37%) of these respondents concluded that women were better qualified than men.

This conclusion, of course, is offset by that of a considerably higher percentage of respondents who reflected a more widely held view—more than two-thirds (68%) of the respondents—to the effect that there were “no adequately trained women available.”

It would have been valuable to know on what grounds the conclusion was reached that the adequately trained women were not available. Had the respondents actually made efforts to recruit qualified women; or had it been merely assumed that women were not available? It would also have been interesting to ascertain whether these organizations recruit only “trained” managerial staff.

It is not unusual for organizations seeking junior executive personnel to employ educated young men with background and personality indicating good potential for training. As a rule these young men are required to be university graduates. In this regard it should be noted that one-third of all university graduates are women. Yet for the junior executive positions for which male graduates are employed, female graduates are not yet accepted. And it is in these positions that the “training” is provided.



The claim might well be made that, unlike the young men graduates, the women graduates have not taken their degrees in such fields as business management, economics and finance. Quite obviously, as long as there is no overt manifestation from business that it is prepared to accept the qualified woman graduate, then so long will young women choose to graduate in fields where the door to employment is open. It would not take very long for the present generation of young women properly to equip themselves academically if prospects for employment were realistic in managerial, executive and professional positions.

Several of the replies set out in the Survey reflect the usual unsubstantiated assumptions, such as the view that women do not have the capacity to withstand pressure of work. Undoubtedly there are some women, as there are some men, who can not take pressure; and it would be up to management to ensure that such persons, both women and men, are not placed in these positions. But scientific findings do not show that one sex differs from the other sex in this regard. It would have been interesting, therefore, to have ascertained the basis for the replies given to this question.

It is rather depressing to note that of the respondents who made special efforts to recruit women in managerial positions, almost one-fifth admit to having done so because women accept lower salaries than the men. It is hoped that, in time, discrimination in conditions of employment on grounds of sex will disappear from the Canadian business scene.

The *Financial Times* has rendered a service to Canada by carrying out and publishing its Survey of Business Opinion on a subject that should no longer be ignored. For the economic well-being of the country is not served if valuable human resources are wasted; and the social well-being of the country is not served if women with executive potential continue to be frustrated by relegation to mechanical office tasks.

Sylva M. Gelber,  
*Director, Women's Bureau,*  
Canada Department of Labour.  
October 16, 1972.





*Le Financial Times* a rendu service au Canada en menant et en publiant le rapport du sondage sur l'opinion de l'entreprise privée relativement à un sujet qu'on ne peut pas se permettre d'ignorer plus longtemps. Les intérêts économiques du pays ne sont pas servis s'il y a gaspillage de précieuses ressources humaines, non plus que les intérêts sociaux du pays, si l'on persiste à contrarier les aspirations des femmes qui sont aptes à occuper des postes de gestion en confiant leurs efforts à des tâches de routine.

La directrice du Bureau de la main-d'oeuvre féminine

(Mlle) Sylvia M. Gelber

Ministère du Travail du Canada

le 16 octobre 1972



rogées ont-elles vraiment fait un effort pour recruter des femmes qualifiées, ou est-ce une simple supposition de leur part ? Il aurait été intéressant de vérifier si ces entreprises n'embauchent que des cadres administratifs ayant une "formation convenable".

C'est la pratique dans les entreprises à la recherche de stagiaires en administration de recruter des jeunes hommes ayant un certain niveau de scolarité et dont les antécédents et la personnalité indiquent qu'ils sont aptes à poursuivre leur formation. En règle générale, on exige de ces jeunes gens qu'ils soient diplômés d'université. Or, un tiers de l'ensemble des diplômés d'université sont des femmes. Pourtant, elles n'ont pas encore accès aux premiers échelons des postes administratifs pour lesquels on recrute leurs confrères diplômés. Et les "cours de perfectionnement" se donnent précisément à ce niveau.

On peut toujours alléguer que, contrairement aux jeunes hommes diplômés d'université, les femmes n'ont pas obtenu leurs grades universitaires dans des domaines tels que la gestion des entreprises, l'économie ou la finance. Comment pourrait-il en être autrement ? Tant et aussi longtemps que le monde des affaires ne manifestera pas clairement son intention d'accepter la femme diplômée qualifiée, les jeunes femmes s'orienteront vers les disciplines qui leur permettent d'accéder à des emplois dans les domaines du marché du travail qui leur sont ouverts. La jeune génération féminine aurait tôt fait de décrocher les diplômes nécessaires, s'il existait des possibilités raisonnables d'emploi dans les cadres supérieurs ou administratifs ou en tant que travailleuses intellectuelles.

Plusieurs des réponses recueillies lors du sondage reflètent les éternels préjugés sur l'incapacité de la femme de s'adapter à la pression constante du travail. Sans aucun doute, certaines femmes, tout comme certains hommes, sont incapables de "tenir le coup" et il appartient à la direction de s'assurer que ces personnes, hommes ou femmes, soient écartées de ce genre d'emplois. Les constatations de la science n'indiquent toutefois aucune différence entre les deux sexes sous ce rapport. Par conséquent, il aurait été intéressant de savoir sur quoi s'appuient les réponses à cette question.

Ce qu'il y a de plus navrant dans tout ceci, c'est que parmi les entreprises qui ont fait des efforts louables pour recruter des femmes à des postes de direction, près de un cinquième admettent qu'ils ont pour unique motif le fait que les femmes acceptent des salaires inférieurs à ceux des hommes. Espérons qu'avec le temps, la discrimination fondée sur le sexe dans les conditions d'emploi disparaîtra du monde des affaires au Canada.

de l'emploi, il serait peut-être utile d'examiner la portée de certaines de ces réponses.

Comme le souligne le *Financial Times* dans ses commentaires, les résultats du sondage confirment plus ou moins les données statistiques recueillies depuis quelques années sur le pourcentage de femmes qui occupent des postes dans les cadres administratifs ou qui se classent parmi les travailleurs intellectuels. Actuellement, les femmes constituent 13.8 p. 100 de la main-d'oeuvre dans ces secteurs.

A ce propos, il est intéressant de noter qu'il y a trente ans, les femmes occupaient 7.2 p. 100 des postes dans l'ensemble des cadres administratifs, ce pourcentage a atteint jusqu'à 8.9 p. 100 au cours des dix années qui suivirent et 11.1 p. 100 en 1961. Encore que cette année-là, le nombre de femmes occupant des postes de gestion ne représentait que 3.7 p. 100 de la population active féminine.

Au cours de la décennie de 1961 à 1971, période durant laquelle le pourcentage des femmes dans l'ensemble de la population active a progressé de 27.6 à 33.3 p. 100, celui des femmes occupant des postes de gestionnaire n'a atteint que 3.9 p. 100 de toute la main-d'oeuvre féminine. De l'ensemble de personnes formant les cadres administratifs, le nombre de femmes est passé à 13.4 p. 100. Bien que la progression dans l'emploi de la main-d'oeuvre féminine ait été la plus forte dans l'ensemble de la population active, soit un million de travailleuses de plus pendant les dix années comprises entre 1961 et 1971, le pourcentage de toutes les femmes dans les postes de gestion ne s'est accru que de 0.2 de un pour cent (de 3.7 à 3.9 p. 100).

Ces chiffres n'ont rien de bien réjouissant, par contre, fait encourageant, ce sondage nous permet de constater qu'au moins un quart des entreprises ont fait des efforts louables pour embaucher des femmes. Le sondage ne rapporte pas le résultat de ces efforts, détail qui aurait été particulièrement intéressant, puisqu'un bon tiers (37 p. 100) de ceux qui ont répondu concluent que les femmes sont mieux qualifiées que les hommes.

Cette conclusion est contrebalancée, bien entendu, par celle d'un pourcentage beaucoup plus élevé de répondants qui ont exprimé un point de vue beaucoup plus répandu—plus des deux tiers (68 p. 100)—à savoir, qu'on "ne trouvait pas de femmes ayant une formation convenable".

En notant les raisons qui ont mené à la conclusion qu'il y a une carence de femmes qualifiées, on aurait ajouté à la valeur du rapport. Les entreprises inter-

La présence d'éléments féminins dans notre personnel contribue à améliorer notre réputation auprès du public. . . . . 37 p. 100\*

Les candidates sont mieux qualifiées que les candidats. . . . . 37 p. 100\*

Les candidates sont plus nombreuses que les candidats. . . . . 23 p. 100\*

Taux de salaire offert aux candidates inférieur à celui des candidats. 19 p. 100\*

Autres raisons. . . . . 14 p. 100\*

\*Mentions multiples

D. Si vous n'avez pas fait un effort particulier (68 p. 100 des réponses), laquelle des raisons ci-après a motivé votre décision?

La sous-qualification professionnelle des femmes. . . . . 48 p. 100

Travail trop exténuant pour une femme. . . . . 13 p. 100

La clientèle réagirait négativement envers un représentant féminin. . . . . 6 p. 100

Le personnel masculin éprouverait des difficultés à travailler avec des femmes. . . . . 4 p. 100

Autres raisons. . . . . 26 p. 100

Sans réponse. . . . . 3 p. 100

(commentaires par Mlle S. M. Gelber)<sup>2</sup>

Le rédacteur en chef, *Financial Times*:

Le rapport du *Financial Times* sur le sondage d'opinion de l'entreprise privée publié dans votre numéro du 2 octobre 1972, soulève un certain nombre de questions intéressantes concernant l'attitude adoptée par les chefs d'entreprises à l'égard de l'emploi de femmes dans les cadres administratifs. Vu que la compréhension et la coopération des dirigeants d'entreprises sont indispensables à la suppression des obstacles à l'entrée des femmes dans cet important secteur

Question: Un tiers de la population active du Canada se compose de femmes. Un grand nombre d'entre elles s'efforcent de trouver du travail hors des cadres traditionnels de l'enseignement, du soin des malades et du secrétariat. Nous aimerions savoir jusqu'à quel point elles ont réussi dans votre entreprise.

A. Quel est le pourcentage du personnel féminin qui fait partie des cadres administratifs ou des travailleurs intellectuels dans votre entreprise?

Moins de 10 p. 100. . . . . 72 p. 100

Moins de 25 p. 100. . . . . 15 p. 100

Moins de 50 p. 100. . . . . 7 p. 100

Plus de 50 p. 100. . . . . 4 p. 100

Ne savent pas. . . . . 2 p. 100

B. Votre entreprise a-t-elle fait des efforts particuliers pour s'assurer les services de femmes aux niveaux des cadres administratifs et des travailleurs intellectuels?

Non. . . . . 68 p. 100

Oui. . . . . 25 p. 100

Ne savent pas. . . . . 7 p. 100

C. Si vous avez fait un effort particulier (25 p. 100 des réponses), laquelle des raisons ci-après a motivé votre décision?

<sup>1</sup> *The Financial Times*, le 2 octobre 1972.  
<sup>2</sup> "Business Isn't Really Trying," *ibid.*, le 23 octobre 1972.

*La directrice du Bureau de la main-d'oeuvre féminine*  
 Sylvia M. Gelber  
 Ministère du Travail du Canada  
 Ottawa (Ontario)  
 K1A 0J2

sance de son tempérament et de tout ce qui fait son charme". La documentation explique que la secrétaire participant à cet atelier verra se décupler son utilité grâce, entre autres, "à une meilleure connaissance de son tempérament et de tout ce qui fait son charme".

La documentation explique que la secrétaire participant à cet atelier pour environ \$75 en droits d'inscription, selon le nombre de participantes. Le tenir de faire mention d'un autre atelier offert aux secrétaires féminines ainsi qu'on le promet dans le prospectus. Par ailleurs, je ne saurais m'abs- partager un peu avec moi les connaissances qui leur seront transmises, ont le privilège de participer à ce colloque pousseront la générosité jusqu'à femme, qui nuisent au rendement. J'espère que ceux de vos lecteurs qui éprouve des malaises passagers ou tout autre défaut caractériel de la pour régler des problèmes passagers comme ceux-ci: la femme en larmes, celle qui à cet atelier. Sans aucun doute, j'y aurais appris comment m'y prendre profondément de ne pas satisfaire aux conditions requises pour m'inscrire démontrer les principes de la supervision des travailleuses". Je regrette études de cas concrets et d'organiser des séances de simulation pour Pour encourager davantage la participation, on promet d'utiliser "des Le secret de la bonne entente avec les femmes au travail.

- Les raisons pour lesquelles les travailleuses ne sont pas à la hauteur avec les femmes
- Comment obtenir un bon rendement dans l'harmonie en travaillant des sujets comme ceux-ci:

les points énumérés dans le résumé de l'ordre du jour de cet atelier, figurent des surveillants, donnera, dans l'ensemble, un meilleur rendement. Parmi dans l'ensemble". L'annonce n'indique pas qui, du personnel féminin ou techniques devrait réduire le nombre de problèmes et améliorer le rendement féminin. Puis on renchérit en assurant que "l'application judicieuse de ces techniques éprouvées, gage de succès dans la surveillance du personnel travaillent et auront acquis une connaissance pratique de l'application de les participants "comprendront mieux la raison pour laquelle les femmes Après cette journée d'étude, explique-t-on en guise d'encouragement, de la manière efficace de surveiller le personnel féminin".

"une immense lacune quant à la connaissance ou à la compréhension tous les secteurs de l'entreprise privée. Toutefois, il existe, apparemment, La publicité soulignait l'importance toujours croissante des femmes dans accompagnés d'une lettre adressée, bien entendu, à "Monsieur" Gelber. complémentaires. En réponse, j'ai reçu les renseignements demandés



FORMATION À LA GESTION<sup>1</sup>

Les 18-19. oct.—Direction et surveillance du personnel féminin : cours destinés aux hommes. Les participants apprendront comment améliorer les aspects humains de la surveillance du personnel féminin en vue de réduire les problèmes et d'obtenir de meilleurs résultats dans l'ensemble. Droit d'inscription : \$85. Endroits : à Toronto (18 oct.), à Montréal (19 oct.) *Management Center of Cambridge* (Canada), casier postal 37, St. Catharines (Ont.).

Le rédacteur en chef, *Financial Post*:

Il y a quelques semaines, la lecture d'un article de votre journal (*Education Business*, F.P., numéro du 1<sup>er</sup> juillet) m'a fortement intriguée. Il s'agissait de l'annonce d'un colloque d'une journée sous forme d'atelier sur les techniques de la gestion avec droit d'inscription de quelque \$85, établie au prorata du nombre de participants. L'annonce mentionnait que l'atelier était destiné aux surveillants de sexe masculin, précisant: "Réservé au personnel de surveillance masculin". Le sujet de l'atelier portait sur "La direction et la surveillance du personnel féminin". En qualité de directrice du Bureau de la main-d'oeuvre féminine, je m'efforce naturellement de me tenir au courant de tous les problèmes d'emploi se rapportant plus spécialement aux femmes, en particulier ceux qui se rapportent au personnel masculin de surveillance, et, par conséquent, j'ai écrit aux responsables en l'occurrence, le *Management Center of Cambridge* (Canada), casier postal 37, St. Catharines (Ont.), afin de leur demander des renseignements

<sup>1</sup> *The Financial Post*, le 17 juin 1972.

leur sang blanc, les conditions de vie actuelles de ces derniers ressemblent davantage à celles de leurs ancêtres indiens qu'à celles de leurs ancêtres blancs. En voici une description sommaire :

## MINAKI

Les meilleures habitations de cette colonie de squatters sont des cabanes de 20 pieds carrés faites de panneaux de bois pressé non isolés; elles coûtent \$900 et jusqu'à 13 personnes peuvent s'y entasser.

Pendant l'hiver, même par froid de 40 degrés, le poêle à bois est l'unique moyen de chauffage et sert aussi à la cuisson. L'été, c'est la cuisine en plein air.

Le sol rocaillieux n'est pas propice aux installations sanitaires extérieures. La plupart des familles doivent gravir une pente escarpée pour aller au lac y puiser l'eau.<sup>14</sup>

C'est dans de telles conditions et pareil milieu qu'on s'attend souvent à ce que la Métisse fonde un foyer et y élève ses enfants. De plus, lorsqu'elle se met à la recherche d'un emploi, elle se heurte aux mêmes obstacles que bien d'autres femmes défavorisées de notre société qui plient sous un double fardeau : celui d'être femme et celui d'appartenir à un groupe défavorisé.

Si la société canadienne a oublié ces groupes et si, à l'intérieur de ces groupes, les femmes portent un fardeau particulier en raison de leur sexe, il appartient aux autres femmes du Canada de faire en sorte qu'on ne les abandonne pas à leur sort. Si les femmes canadiennes atteignent le sort objectifs qu'elles poursuivent actuellement, mais qu'elles négligent le sort des femmes défavorisées, il n'y aura pas eu de justice. Il ne suffit pas de se rappeler que l'on est "le gardien de son frère"; encore faut-il garder à l'esprit que l'on est aussi celui de sa soeur !

de la Liberté comptait dans leurs rangs, après la Seconde Guerre mondiale, de nombreux militants qui avaient passé une partie de leur enfance, au cours des années '30, dans des foyers nourriciers ou à l'École industrielle provinciale".<sup>10</sup>

L'une des formes de protestation qui choquaient le plus notre société puritaine, c'était celle qu'employaient particulièrement les femmes doukhobores extrémistes : elles se déshabillaient en public!

Dans notre société canadienne, les groupes déjà mentionnés souffrent de certains désavantages sociaux communs. Mais, la Métisse appartient à un peuple tout ce qu'il y a de plus canadien. Ce peuple est issu de l'homme blanc du Canada. Le mot "métis" vient du latin "miscere" qui signifie "mélanger"; dans le dialecte français, on l'écrivait "matives" et plus tard, "métifs".<sup>11</sup> On considère que le peuple métis, de descendance blanche et de couleur, est la conséquence de la traite des fourrures au Canada, car il provient des unions entre les Indiennes et les Français et les Anglais.

Les coureurs de bois français vivaient et voyageaient avec les Indiens; ils adoptaient généralement leur mode de vie et prenaient pour compagne une Indienne. De même, bien que les règlements de la Compagnie de la Baie d'Hudson s'unissaient également à des Indiennes. Le nombre d'unions entre les employés de la compagnie et les Indiennes a augmenté à mesure que la compagnie établissait davantage de postes à l'intérieur des terres. Il va sans dire que de ces unions sont issus les premiers groupes métis anglophones et francophones; les anglophones se sont mêlés aux groupes européens, laissant les Métis francophones à part. On a dit que le "sentiment de leur individualité a été renforcé par les missionnaires catholiques qui les engageaient à défendre la langue française et la religion catholique de leurs pères".<sup>12</sup> Ce sont les Métis francophones qui ont les premiers introduit le concept de nation. En tant que nation, pourtant, ils ne peuvent pas réclamer un traitement spécial comme les Indiens le peuvent.

Tous les préjugés que l'homme blanc entretenait à l'égard des gens de couleur, quel qu'en soit la forme, s'appliquent également aux Métis, sauf que les Indiens sont fermement résolus à ne pas les accepter comme partie de leur peuple. C'est pourquoi l'ancien président de l'Association des Métis de l'Alberta a déclaré qu'il se trouvait dans la position d'"un homme placé entre deux cultures dont aucune ne l'accepte complètement".<sup>13</sup> Cependant, bien que les Indiens n'acceptent pas les Métis à cause de

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>11</sup> *Encyclopedia Canadiana*, vol. VII, p. 53.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>13</sup> Harold Cardinal, *The Unjust Society: The Tragedy of Canada's Indians* (Edmonton: M. G. Hurtig Ltd., 1969), p. 20.

ment opposés à la guerre, qui préférèrent la vie communautaire qui exclue toute propriété personnelle.

Étant donné que ces sectes croient en la communauté de biens, on les aurait accusé de concurrence injuste, particulièrement dans les régions rurales où le cultivateur canadien se considérait désavantagé par rapport au groupe d'agriculteurs concurrent qui n'avait aucun frais de main-d'œuvre. De plus, le fait d'être des pacifistes et des objecteurs de conscience leur a valu un sort particulièrement pénible durant la période où le Canada combattait aux côtés des Alliés dans les conflits mondiaux. Ainsi, ils étaient doublement considérés comme une menace à la sécurité et au système même de la libre entreprise.

En dépit de lois restrictives sur la propriété, les Hutterites et les Menonites ont trouvé le moyen de vivre et de prospérer au Canada. Ils y sont parvenus malgré les efforts du gouvernement pour limiter leurs droits en tant que citoyens et propriétaires dans une société libre.

Un problème particulier s'est posé dans le cas d'un groupe relativement restreint au sein de la communauté des Doukhobors qui, par suite de l'adoption d'une politique de dérogation au droit civil (parfois avec appel à la violence), ont suscité à la fois l'antagonisme des collectivités environnantes et la colère des gouvernements. Les gouvernements ont souvent réagi dans un geste délibéré de légitime défense.

Pourtant, même dans ces circonstances, les femmes faisaient fréquemment les frais de ces mesures que l'État imposait avec sagesse ou non. Par exemple, saviez-vous que les Doukhobors refusaient la présence d'un témoin à la cérémonie du mariage, comme l'exigeait la loi de la Colombie-Britannique, et de ce fait leurs mariages n'étaient pas reconnus avant 1959? Par conséquent, l'enfant de la femme doukhobore, né de son mariage religieux, était illégitime! Fait intéressant à signaler, la loi de la Saskatchewan qui faisait partie des Territoires du Nord-Ouest au début du siècle, n'a pas été aussi dure puisqu'elle a été modifiée de manière à faciliter le mariage des Doukhobors selon leurs propres us et coutumes.

Les femmes doukhobores étaient d'avantage touchées par les mesures adoptées par la province qui retirait de force les enfants de leurs foyers et les plaçait sous la tutelle du gouvernement. Il est vrai que ces mêmes femmes doukhobores méprisaient la loi en interdisant à leurs enfants de se faire instruire, mais il n'en reste pas moins que le fait de retirer l'enfant à sa mère était indubitablement une mesure draconienne, même dans ces circonstances.

On peut soutenir que c'était la seule méthode pratique d'assurer la socialisation progressive des enfants. Pourtant, on rapporte que "les Fils



sur les femmes et les enfants figés par l'émotion. Quelques femmes sanglotent; Une vieille femme toute courbée se met soudain à réciter à haute voix une prière bouddhiste tout en faisant glisser les grains orange de son chapelet entre ses doigts; elle implore son Dieu. Maman et les autres femmes courbent le front. Qu'il me semble loin ce Dieu silencieux!<sup>7</sup>

C'est une page de notre histoire que les Canadiens ne doivent jamais oublier, ne serait-ce que pour s'assurer que jamais plus aucun gouvernement n'adoptera de telles mesures. Car, sans aucune provocation de leur part et sans raison de douter de leur loyauté, les Canadiens d'ascendance japonaise ont été dispersés dans divers endroits partout au pays. Certains se sont rendus en Alberta et au Manitoba afin de travailler dans les champs de betteraves à sucre; quelques-uns ont poussé jusqu'en Ontario afin d'être embauchés comme aides-ménagères ou comme travailleurs agricoles; 42 ont choisi d'aller au Japon et 11,600 ont été envoyés dans la partie continentale de la Colombie-Britannique<sup>8</sup>, internés dans des camps, privés de tous les droits qu'un peuple civilisé accorde normalement à ses propres citoyens. Leurs biens: fermes, maisons, magasins et bateaux de pêche ont été confisqués.

Les premières lois canadiennes contre les Chinois et les Japonais auraient pu mettre sur leurs gardes les Canadiens d'origine orientale. La jeune génération sera sans doute étonnée d'apprendre que jadis, au Canada, on se réjouissait de l'arrivée des Chinois parce qu'ils constituaient une main-d'oeuvre très nécessaire à la mise en valeur de l'Ouest; toutefois, le Canada interdisait aux Chinoises l'accès au pays.

Craignant sans doute les conséquences naturelles d'un tel geste, bien qu'aucun dossier criminel ne justifiait ces craintes, un certain nombre de provinces ont adopté jusqu'au début des années vingt des lois interdisant aux femmes blanches de travailler dans des établissements où des Chinois (parfois appelés "Orientaux") étaient également embauchés. De fait, les Canadiens d'origine chinoise ou japonaise comptent parmi les citoyens canadiens les plus respectueux de la loi.

D'autres groupes ont été victimes de certaines formes de discrimination officielle dans le passé, par exemple, un certain nombre de sectes religieuses dont les croyances et le mode de vie diffèrent sensiblement de ceux que les Canadiens connaissent bien. Leurs doctrines religieuses sont sensiblement différentes d'une secte à l'autre, mais certaines croyances, communes à toutes, ont toujours suscité l'antagonisme des collectivités avoisinantes, là où ces groupes s'établissaient. Ce sont avant tout des pacifistes ferme-

<sup>7</sup> Shizuye Takashima, *A Child In Prison Camp* (Montréal: Tundra Books, 1971).  
<sup>8</sup> *The Canadian Magazine* (Toronto: South Star Publishers, le 27 novembre 1971).

heureusement, au Canada, le service domestique à plein temps dans les foyers de la classe moyenne est chose du passé. Actuellement, ils sont très peu nombreux les foyers où la femme noire et l'immigrante, entre autres, peuvent encore se retrouver aides-ménagères à plein temps.

Dans le domaine des droits de l'homme, il convient de ne pas oublier le passé, non seulement pour raison d'intérêt historique, mais aussi comme mise en garde au sujet de certaines situations qu'une société prétendue libérale et libre peut tolérer chez elle. Fort heureusement, l'élaboration de mesures législatives concernant les droits de l'homme et l'institution de commissions des droits de l'homme au cours des quelques dernières années témoignent clairement de la prise de conscience des Canadiens. Car il n'en a pas toujours été ainsi chez nous.

Bien des gens ne peuvent réprimer un sentiment de honte lorsque l'on fait allusion à la discrimination commandée au cours des années de guerre à l'endroit des Canadiens, y compris des citoyens canadiens de naissance, d'ascendance japonaise. Pour ceux qui ne s'en souviennent pas, les extraits ci-après, (dont l'auteur, une Canadienne de naissance, était une enfant à l'époque) seront très éloquentes :

Vancouver (Colombie-Britannique)

Mars 1942

Le Japon est en guerre avec les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et tous les pays alliés, y compris le Canada, le pays où je suis née. Mes parents sont japonais de naissance, mais ils sont citoyens canadiens depuis un grand nombre d'années et parfaitement assimilés à ce jeune pays. Mais voilà que du jour au lendemain, on nous retire nos droits de Canadiens. C'est l'évacuation en masse des Japonais!

"Tous les Japonais, prend-on bien soin de m'expliquer, qu'ils soient nés à Tokyo ou à Vancouver, doivent être évacués au loin. Loin de la côte ouest de la Colombie-Britannique pour des motifs de sécurité."

Nous devons tous partir, ma soeur Yuki, mon frère aîné David, ma mère, mon père, nos parents—tous.

Les hommes âgés furent les premiers à partir. Le gouvernement redoutait le sabotage du travail de la police ou de ses locaux par mon père et ses amis. Inconcevable! Je ne pouvais y croire, jusqu'au jour où j'ai vu mon père forcé de partir en emportant pour tout bagage que ses vêtements.

Les hommes s'entassaient aux fenêtres. Papa, toujours sur le marchepied, semble scruter la foule; il nous aperçoit enfin et nous fait signe de la main. Maman reste immobile. Yuki et moi lui retournons son geste. La plupart ne bougent pas. Les visages basanés des hommes s'estompent. Certains continuent à crier. Yuki se rapproche de maman. Le vieux train long et étroit prend rapidement de la vitesse et s'éloigne de la gare, nous laissant seuls.

Maman reste silencieuse. Levant les yeux, j'aperçois les larmes couler lentement sur ses joues. J'ai détourné la tête et mon regard s'est arrêté

catholique qui vit dans le Nord disait un jour : "lorsque je suis arrivé dans le Nord il y a moins de vingt ans, j'ai vu des Indiennes attelées aux traîneaux avec les chiens, l'hiver"<sup>4</sup>.

La femme noire plie elle aussi sous le poids d'un fardeau qui est venu s'ajouter à celui que les Noirs du Canada doivent porter. Ainsi, bien que la femme noire doit souvent partager le sort que la société canadienne réserve à sa race, en particulier au sujet de questions comme le logement de sa famille et l'éducation de ses enfants (il ne faut pas oublier qu'en Nouvelle-Ecosse, la ségrégation des Noirs en matière d'éducation n'a pris fin légalement qu'en 1963, tandis que la dernière école noire en Ontario n'a fermé ses portes qu'en 1965), elle a également dû porter un fardeau inusité que la femme blanche de notre société impose à la femme noire; il en a été récemment question dans la presse, relativement à l'emploi de Jamaïcaines comme domestiques dans certaines de nos villes<sup>6</sup>.

L'exploitation dans les emplois de domestiques est un problème bien particulier aux femmes, surtout parce que ces emplois restent pour la plupart hors du champ d'application des contrôles établis par voie de mesure législative aux fins des normes d'emploi. L'application des normes d'emploi dans les foyers privés pose des problèmes presque insurmontables dans une société qui prêche la liberté personnelle et qui observe la vieille maxime selon laquelle le charbonnier est maître dans sa maison. Ainsi, entre les quatre murs du foyer, il est possible d'exploiter la femme noire en toute liberté.

Une situation analogue se produit dans le cas des immigrantes dont la plupart ne savent rien des coutumes du pays et qui, faute d'une connaissance suffisante de la langue, sont incapables de protester ou, bien souvent, n'osent pas dire un mot. On pourrait soutenir que les mêmes problèmes se posent pour tous les immigrants; cependant, étant donné que les femmes sont le plus susceptibles de trouver du travail dans des emplois non syndiqués, y compris le service domestique, elles sont plus vulnérables. Toujours à propos du service domestique, il serait intéressant de calculer la mesure dans laquelle les femmes qui travaillent comme aides-ménagères dans des foyers privés obtiennent un salaire équivalent au moins au salaire minimum. Il serait peut-être même embarrassant de calculer le nombre de cas où les patrons d'aides-ménagères à plein temps versent des contributions au Régime de pensions du Canada et au Régime d'assurance-chômage—contributions, incidemment, que les patrons sont tenus, en vertu de la loi, de verser à l'égard de telles employées. Fort

<sup>4</sup> R. P. René Fumoleau, "Indian Girls are Attracted to the Big Cities", *Toronto Star*, le 4 juillet 1972.  
<sup>5</sup> Morris Davis et Joseph H. Krauter, *The Other Canadians: Profiles of Six Minorities* (Toronto: Methuen Publications, 1971), p. 45.  
<sup>6</sup> "Downright Slavery" *Ottawa Journal*, le 30 septembre 1972.

débile, âgée de 72 ans, qui prétend avoir vendu ses droits de pure Indienne contre la misérable somme de \$30, quand elle a épousé un homme qui n'était pas de sa race. Elle soulignait que l'Indien n'est pas contraint de renoncer à aucun de ses droits dans les mêmes circonstances; elle soutient que la femme qui épouse un Indien de réserve, qu'elle soit de race blanche, jaune ou rose, est investie de tous les droits des Indiens de réserve, y compris les droits à la propriété et à l'éducation de ses enfants.

Nous parlons des droits de l'homme, mais où donc se trouve la justice pour l'Indienne qui est désavantagée dans les mêmes circonstances où l'homme de sa race est privilégié? S'agit-il des droits de l'Indien ou des droits de la femme?

Et que dire du sort de l'adolescente indienne dont l'exploitation sexuelle est notoire dans les centres urbains où l'attirent les traquenards du monde de l'homme blanc? De toute évidence, il ne s'agit pas d'un simple problème d'ordre ethnique, mais d'un problème propre aux femmes de ce groupe ethnique.

Il va sans dire que certains facteurs, telle que la piètre qualité du logement auquel les familles indiennes, tant dans la réserve qu'ailleurs, sont reléguées, touchent inévitablement tous les membres de la famille. C'est pourtant à la femme que la société confie le rôle de gardienne du foyer et c'est encore elle qui prêche que "la place de la femme est au foyer". Qui en souffre le plus quand les conditions du logement sont les suivantes?

Là, une feuille de plastique déchirée, dissimulant mal la fenêtre béante, bat au vent. Des fils électriques hors tension pendent ça et là; la nuit on s'éclaire à la lampe ou à la bougie. A l'intérieur de cette mesure de 12 pieds sur 20, le conduit de l'évier se déverse dans un seau sous le comptoir. Un poêle à bois qui tombe en ruine, placé sur des blocs de béton, sert à la cuisson et au chauffage. Une bouillotte noire et bosselée, sur le poêle, sert à chauffer l'eau provenant d'un robinet communautaire sur la colline et rapportée dans des seaux. L'hiver dernier, il a fallu aller puiser l'eau dans une baie polluée.

McDougallville ne se trouve qu'à quelques centaines de verges de bases d'hydravions, à Red Lake. Les appareils transportent des chasseurs et des pêcheurs américains jusqu'à des endroits isolés<sup>3</sup>.

Voilà donc le milieu imposé à l'Indienne pour y élever sa famille. D'une certaine façon on pourrait, bien sûr, admettre que sa situation s'est améliorée au cours des années, mais en comparaison de quoi? Un prêtre

<sup>3</sup> "Trapped in Shacks Below What They Want or Can Afford", *The Globe and Mail* (Toronto), le 6 octobre 1972.



## SOUS LE POIDS D'UNE DOUBLE INJUSTICE

<sup>1</sup> John Donne (1571-1631), *Devotions XII*.  
<sup>2</sup> "Indian Women: Status Fight is On", *Ottawa Citizen*, le 26 août 1972.

La situation de la Canadienne ne sera jamais supérieure à celle de la femme la moins privilégiée de notre société. C'est peut-être un cliché de répéter que la justice est indivisible, mais il n'en reste pas moins que "tout homme est partie intégrante du Continent, du grand courant . . ." <sup>1</sup>. Si nous voulons un jour en arriver à la justice sociale que la femme revendique comme un droit fondamental, nous ne pouvons pas ignorer la cause de la Canadienne doublement handicapée du point de vue social. De fait, tant que l'injustice individuelle subsistera l'injustice collective ne disparaîtra pas. Ce fardeau pénible, la Métisse, l'Esquimaude, l'immigrante, la Mennonite, l'Huttérite, la Doukhobore et la Noire doivent le supporter. Fait révélateur, nombreux sont les groupes de jeunes femmes qui n'abordent jamais cette question, elle est à peine effleurée par les organismes féminins bien établis et elle se retrouve rarement à l'ordre du jour des débats et des études d'ateliers de travail dans les universités.

L'excuse la plus facile que nous ayons de ne pas nous préoccuper des problèmes particuliers à ces femmes, c'est qu'elles doivent leur situation non pas tant à leur état de femmes qu'à leur état de membres d'un groupe ethnique ou religieux. Nous croyons que si la société rend justice au groupe la condition des femmes qui appartiennent à ce groupe s'améliorera. Cette forme de raisonnement perd de sa valeur à la lumière de certains cas concrets. Ainsi, prenons le cas <sup>2</sup> récemment exposé par une femme

Est-ce une raison suffisante de dire que les conditions économiques et sociales des décennies subséquentes étaient telles qu'il fallait se résigner au statu quo ?

Est-ce une raison suffisante de dire que, pendant ces années, il y a eu des périodes de chômage, de marasme économique, de guerre et d'état d'urgence nationale ?

A l'aube du XX<sup>e</sup> siècle, il serait bon de rappeler aux Canadiennes jusqu'à quel point la marche vers l'égalité des droits est lente. Victor Hugo resterait estomaqué de lire le Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, car, il y a de nombreuses années, il écrivait :

Le XVIII<sup>e</sup> siècle a proclamé les droits de l'homme; le XIX<sup>e</sup> siècle proclamera les droits de la femme.

Si les femmes veulent vraiment la proclamation des droits de la femme, à elles d'agir en conséquence.

Ce que femme veut, Dieu le veut !

Pourquoi ? Il y a certes quelques leçons à tirer du passé. Il ne suffit pas de s'appuyer sur l'espoir que le monde deviendra automatiquement meilleur ! Si c'était le cas, pourquoi les espoirs des femmes de l'Ouest, il y a un demi-siècle, ne se sont-ils pas matérialisés et leurs efforts n'ont-ils pas porté fruit ?

Il est évident que la situation de la Canadienne en 1972 est à peine supérieure à celle d'il y a un demi-siècle. Ce qui est étonnant, ce n'est pas le fait que ces deux propositions n'aient pas été acceptées, mais plutôt qu'elles aient même été formulées.

Cependant, si le "trait de génie" dont ont fait preuve les délégués au Congrès de l'Union des municipalités du Manitoba semble témoigner d'une attitude de mépris, de quoi peut donc témoigner l'attitude du travailleur social ci-après ? Les journaux<sup>14</sup> ont rapporté que le président du Toronto Metropolitan Housing and Social Service Committee avait proposé de "rendre obligatoire la stérilisation des parents de famille nombreuse qui laissaient présager qu'ils pourraient rester longtemps des assistés sociaux".

Il est probable qu'aux yeux des fonctionnaires municipaux qui assistaient au Congrès, les assistés sociaux font partie de la même catégorie que les personnes privées de leurs droits civils—les condamnés à la prison ou au pénitencier. De quel crime sont coupables les pauvres qui profitent de la modique assistance sociale que la Loi leur assure ? Quant aux deux tiers de ces pauvres qui sont des femmes, quel choix leur est offert ?

Par exemple, les journaux<sup>13</sup> ont rapporté il y a quelque temps que les délégués au Congrès de l'Union des municipalités du Manitoba avaient adopté une résolution visant à modifier la Loi provinciale sur les municipalités. Le projet de modification à la Loi avait pour objet de retirer de la liste électorale tous les assistés sociaux de la province !

Il est donc évident que les conventions sociales à l'égard du pauvre de l'homme. Néanmoins, il arrive souvent que les directeurs de programmes pour les pauvres adoptent des attitudes qui, à première vue, seraient peu compatibles avec une société fondée sur une interprétation libérale des droits

plus qu'aux hommes tout simplement en raison du nombre. Il y a, par exemple, celles qui s'adressent aux pauvres dont la majorité sont des femmes. Ainsi, une femme pauvre dans notre société est doublement lésée à cet égard.

Il y a d'abord l'attitude à l'égard de la femme en tant que femme, ce qui la place dans une position désavantageuse sur les plans légal, social et économique. Il y a ensuite celle à l'égard de la femme en tant que personne pauvre. Comme tous les pauvres, elle est prisonnière du reliquat de la morale puritaine qui veut que la paresse soit la mère de la pauvreté! L'Amérique du Nord nourrit encore la croyance que les pauvres n'ont que ce qu'ils méritent! L'ironie, dans le cas des femmes, c'est l'illogisme d'une société qui, tout en refusant à la femme le plein droit à l'indépendance économique, la juge parce qu'elle se trouve économiquement défavorisée.

D'après une enquête menée au Canada, en 1970, au moyen d'en-  
treuves privées,<sup>10</sup> près des deux tiers (62,9 p. 100) de tous les assistés sociaux étaient des femmes, dont plus des deux tiers (69,2 p. 100) étaient veuves, séparées ou divorcées. Plus de la moitié (54,2 p. 100) des assistés sociaux avaient des enfants âgés de moins de vingt et un ans; et près de la moitié d'entre elles (46,4 p. 100) en avaient trois ou quatre dans ce groupe d'âges. Plus du tiers (36,1 p. 100) des assistés sociales étaient âgées entre 25 et 44 ans.

Le niveau d'instruction des assistés sociales se révélait en règle générale plus élevé que celui des hommes. Par exemple, 5,9 p. 100 des hommes n'avaient aucune instruction, mais seulement 2,6 p. 100 des femmes faisaient partie de cette catégorie. Il est également intéressant de constater que seulement 4,8 p. 100 des assistés sociaux du sexe masculin possédaient un diplôme d'études secondaires, commerciales ou techniques, en comparaison de 8,0 p. 100 pour les femmes.  
Bref, on estime<sup>11</sup> que plus d'un million de femmes au Canada reçoivent actuellement des prestations de bien-être. Ce chiffre fait abstraction de plus de 600,000 (601,157)<sup>12</sup> femmes âgées de 65 ans et plus qui bénéficient d'un revenu complémentaire garantissant pour personnes âgées, programme destiné aux vieillards dont l'unique source de revenu est leur chèque de pension de sécurité de la vieillesse.

<sup>10</sup> The Social Survey Research Centre Limited, *The World of the Welfare Recipient, January 1971*, présenté par le groupe d'étude fédéral-provincial sur l'aliénation (Toronto: Canadian Facts Co. Ltd., 1971).  
<sup>11</sup> D'après des données du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et des données tirées de The Social Survey Research Centre Limited, *op. cit.*  
<sup>12</sup> Données de la Direction de la recherche et de la statistique du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.



Il n'y avait donc rien d'étonnant de constater, au cours de la décennie, une hausse de plus de 60 p. 100 (62,3 p. 100)<sup>7</sup> du nombre de femmes dans la population active; en chiffres réels, 1,033,000 femmes étaient venues grossir les rangs de la population active en dix ans. Les travailleuses ont constaté que les postes qui leur étaient ouverts étaient limités et que les taux de salaire qu'on leur versait étaient inférieurs à ceux des hommes exécutant le même travail dans le même établissement. Les pratiques discriminatoires qui constituent encore une caractéristique du monde du travail et qui ont fait couler beaucoup d'encre<sup>8</sup> sont vite devenues plus flagrantes qu'autrefois. C'est à ce moment-là, à la suite de fortes recommandations d'associations féminines, que le gouvernement a nommé la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme. Comme vous le savez, la Commission a tenu des audiences publiques partout au pays, reçu des mémoires et commandé des études spéciales.

Le rapport de la Commission a dénoncé, avec preuves à l'appui, les injustices que comportent encore les lois canadiennes ainsi que les pratiques injustes que tolère encore la société. Nombre de recommandations de la Commission mettaient en cause à la fois les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que les institutions d'enseignement et l'industrie.

Au cours de l'année et demie qui a suivi la publication du rapport, le gouvernement a adopté certaines mesures<sup>9</sup> destinées à améliorer la situation de la femme. À cet égard, il faudrait mentionner spécialement les lois qui sont venues s'ajouter aux statuts fédéraux et provinciaux dans le domaine de l'emploi. On a adopté des lois interdisant la discrimination fondée sur le sexe et renforcé des dispositions concernant les normes du travail afin d'imposer le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. En outre, la femme peut désormais obtenir partout au Canada des prestations d'assurance sociale au cours d'un congé de maternité.

Il va de soi que les lois en elles-mêmes ne modifient pas les conventions sociales, mais elles constituent de bons moyens d'éducation lorsqu'elles servent à cette fin. Dans son rapport, la Commission a signalé de nombreuses conventions sociales qui visent les femmes et qui nuisent à leur situation actuelle.

La Commission a également insisté sur d'autres conventions sociales qui, tout en n'étant pas consciemment dirigées vers les femmes, leur nuisent

<sup>7</sup> Ministère du Travail du Canada, Bureau de la main-d'œuvre féminine, *Les femmes dans la population active 1970: faits et données* (Ottawa: Information Canada, 1971), p. 4.

<sup>8</sup> Ministère du Travail du Canada, Bureau de la main-d'œuvre féminine, *Bureau de la main-d'œuvre féminine* '69, *Bureau de la main-d'œuvre féminine* '70, *Bureau de la main-d'œuvre féminine* '71 (Ottawa: Information Canada, trois publications de 1971 et 1972).

<sup>9</sup> Canada, *Débats de la Chambre des communes*, le 4 mai 1972, pp. 1883-1886.

flèche au rythme de plus de huit naissances par mille habitants. (Cette "poussée des naissances" des années cinquante a entraîné au cours des décennies subséquentes des répercussions sociales marquées, d'abord sur nos établissements d'enseignement et, plus récemment, sur notre popula-

tion active.)

Ce n'est que lorsque les enfants des années cinquante sont devenus les adolescents des années soixante que les Canadiennes se sont à nouveau rebellées. Le mécontentement et le sentiment de frustration qui avaient animé les femmes cinquante ans auparavant ont recommencé à se faire sentir. Les femmes se sont rendu compte qu'il y avait des obstacles à leur participation à l'activité politique, universitaire, professionnelle, culturelle et économique du pays—et que l'unique cause en était le sexe.

Pour celles qui connaissaient très peu le passé, le mécontentement peut leur avoir semblé un phénomène nouveau. Cependant, pour les femmes d'un certain âge, ce n'était que le réveil du vieux sentiment d'insatisfaction que les mères et les grands-mères de la nouvelle génération avaient ressenti.

Au début des années soixante, la technique avait naturellement joué son rôle, assurant à la maîtresse de maison une foule d'accessories qui allégeaient le fardeau du ménage. La science avait également mis au point la "pilule" qui lui donnait une méthode de planification familiale plus sûre que toutes les autres connues jusque-là. La femme au foyer, avec moins d'enfants et de tâches ménagères, a commencé à ressentir un vide dans sa vie.

L'aspect économique, bien sûr, s'était également manifesté. C'était là une époque où le niveau de vie était relativement élevé—une époque d'"abondance"—et la lutte afin de conserver ce niveau tout en tâchant de joindre les deux bouts était une des principales causes de mécontentement. Madison Avenue axait sa publicité directement sur les foyers par l'intermédiaire de la télévision; parallèlement, le crédit que la loi devait éventuellement réglementer tentait les imprévoyants. Même les familles à revenus moyens trouvaient qu'elles devaient choisir entre, d'une part, un seul gagne-pain et la privation ou, d'autre part, deux gagne-pain et plus de confort matériel caractéristique de l'époque.

Pour les gagne-petit, et particulièrement pour le nombre croissant de familles monoparentales dont la femme constituait le gagne-pain, la situation se révélait beaucoup plus difficile qu'aux temps de moindre abondance; l'écart entre les "bien nantis" et les "défavorisés" semblait grandir à mesure que l'abondance augmentait.

(en 1937, 20.1 naissances par mille habitants)<sup>2</sup> enregistré jusqu'alors, mais maison peu d'énergie pour se consacrer à la vaine recherche de justice sociale pour elle-même.

Ironie du sort, c'est la guerre qui a rehaussé quelque peu, bien que temporairement, le niveau de la situation sociale et économique de la femme.

Quand la guerre a éclaté et tout au cours des années quarante, une forte demande s'est fait sentir à l'échelle nationale pour que les femmes participent à la vie du pays et joignent les rangs de la population active afin de remplacer les hommes partis au front. Les gouvernements ont également su prendre certaines mesures visant à améliorer le sort des travailleuses qui participaient à l'effort de guerre. Ils ont subventionné la création de garderies<sup>3</sup> et promu<sup>4</sup> des arrêtés en conseil visant à assurer l'adhésion au principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale.<sup>4</sup>

Toutefois, même à cette époque, les conventions sociales dans l'ensemble sont restées fondamentalement les mêmes. Si les femmes constituaient la moitié de la main-d'œuvre dans des industries de guerre comme les usines d'avions, les femmes aussi bien que la société ne considéraient pas cette situation comme dans l'ordre des choses, mais plutôt comme une condition anormale dictée par les nécessités de la guerre. C'est ainsi que, dès le retour des hommes à la cessation des hostilités et tout au cours des années cinquante, les femmes se sont retirées de plein gré de la population active ou en ont été expulsées. Les femmes mariées qui avaient eu l'autorisation de conserver leur emploi pendant les années de guerre se sont retrouvées de nouveau sans travail, simplement à cause de leur état civil. Même les règlements de la Fonction publique fédérale stipulaient qu'une fois mariée, une femme était réputée avoir résigné ses fonctions (sauf dans certaines circonstances, et alors sur une base temporaire seulement). Ces règlements sont demeurés en vigueur jusqu'en 1955. Comme il fallait s'y attendre, le taux de participation<sup>5</sup> des femmes à la population active a diminué pour la première fois au cours de cette décennie. Réciproquement, le taux de natalité<sup>6</sup>, qui s'était lentement remis de son faible niveau de crise deux décennies auparavant, a grimpé en

<sup>2</sup> M. C. Urquhart et K. A. H. Buckley (éd.), *Historical Statistics of Canada* (Cambridge: University Press, 1965), p. 38.

<sup>3</sup> Arrêté du gouverneur en conseil 6242, 20 juillet 1942, dans *Wartime Orders-in-Council Affecting Labour*, édition révisée, juin 1943, p. 41.

<sup>4</sup> Arrêté du gouverneur en conseil 5963, 10 juillet 1942, *Gazette du Canada* (Supplément), le 14 juillet 1942, p. 39.

<sup>5</sup> De 24,5 p. 100 en 1941 à 23,6 p. 100 en 1951, Urquhart et Buckley, *op. cit.*, p. 63.

<sup>6</sup> Ibid., p. 38.

supérieures, n'était pas inférieur à celui d'aujourd'hui. C'était l'époque de la percée vers des professions jusqu'alors dépourvues de femmes et de la poussée vers l'égalité sociale et le plein épanouissement de la femme.

Il est difficile de se rappeler aujourd'hui, à la lecture du Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, que les femmes croyaient être sur la bonne voie il y a un demi-siècle ! La femme optimiste aux nobles ambitions des années vingt, qui s'imaginait avec raison qu'elle était sur le point d'avoir l'occasion de s'épanouir pleinement du point de vue économique et intellectuel, n'en croirait pas ses yeux de constater les conditions dont fait état le Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, si longtemps après.

### Que s'est-il passé ?

Il est important, pour ceux d'entre nous qui s'efforcent de maintenir l'élan donné par la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, de chercher les causes de ce que j'aime appeler l'"Étrange intermède", soit la période entre les années vingt et soixante où les Canadiennes ne semblaient plus s'intéresser à la conquête d'un monde nouveau.

L'obtention du droit de vote, et par la suite, la reconnaissance légale de la femme comme une "personne", acquise comme vous le savez non pas d'un organisme canadien mais d'une institution britannique (un appel au Conseil privé de Westminster d'une sentence de notre propre Cour suprême), ont fait place à une période qui, aux yeux de la jeunesse d'aujourd'hui, pourrait sembler en avoir été une de vanité et de complaisance dans la mesure où il s'agit des droits civils de la femme. De fait, ce n'est pas la complaisance qui a refroidi l'ardeur de la femme, mais la soumission aux dures conditions économiques qui sévissaient au Canada pendant la crise des années trente.

Au cours des années trente, la rareté des emplois, doublée des conventions sociales traditionnelles à l'égard de la dépendance de la femme, a conspiré à étouffer toute autre proposition relative au fait que la femme avait droit à l'égalité de justice ou à une place auprès des hommes dans les rangs de la population active, si elle le désirait. Faute de choix à la lumière des circonstances de l'époque, les femmes ont battu en retraite devant l'inexorabilité de la crise économique.

Le sort de la maîtresse de maison dépendante, dont les travaux ménagers non rémunérés ne sont pas encore reconnus comme des valeurs économiques, était particulièrement pénible, surtout quand le gagne-pain de la famille était sans travail ; elle devait trouver le moyen de vétiler et de nourrir la famille sans avoir l'avantage du chèque de paie de son mari. A cette époque, le taux de natalité au Canada était à son niveau le plus faible



## REVENDEICATION DE L'ÉGALITÉ DES DROITS RESPONSABILITÉ DE LA FEMME

Cette décennie a peut-être constitué l'ère de la jeune femme sans contrainte ("flapper"); de fait, c'était l'époque du réveil de la femme, enfin consciente de sa valeur, qui frappait aux portes de l'université afin d'étancher sa soif de connaissances. Malgré les cinquante années d'écart, le pourcentage de ces femmes, parmi tous les étudiants aux cours d'études

années vingt.  
femmes des provinces de l'Ouest qui ont combattu et vaincu au cours des de vote au Canada s'est livrée relativement sans heurts. Mais ce sont les tives du Canada. Comparativement à d'autres pays, la lutte pour le droit d'être considérée comme pleinement apte à siéger aux assemblées législa-Canadienne, en sa qualité de citoyenne libre, le plein droit de voter et quelques décennies, le grand courant qui cherchait à obtenir pour la C'est de l'Ouest, comme vous le savez si bien, qu'est venu, voilà Ceux qui ne peuvent se rappeler le passé sont condamnés à le répéter.<sup>1</sup>

Il y a quarante ans, les Canadiennes renonçaient à leur lutte pour la justice sociale et l'égalité de chances. Elles battaient en retraite au lendemain d'éclatantes victoires politiques et juridiques; elles venaient tout juste d'obtenir le droit de vote et de triompher du tribunal de dernière instance du Canada. Elles abandonnaient à cause de l'effondrement d'une structure économique à laquelle elles étaient absolument étrangères. Est-il possible que l'histoire se répète aujourd'hui?

ou de femmes. Il n'y a pas de place pour des professions "d'élite" dans un pays qui se proclame le défenseur de la justice sociale.

Si les membres des professions sanitaires veulent éviter les conclusions qui pourraient bien être tirées de la situation actuelle, ils doivent prendre des mesures efficaces afin d'établir un équilibre plus juste au sein des disciplines de la santé. Si, à cause des conventions sociales, les femmes devaient également partager la responsabilité du déséquilibre, il faudrait alors lancer des programmes visant à encourager les jeunes femmes à acquérir la compétence et à exercer les professions d'où elles sont actuellement absentes. Parallèlement, il faudrait s'efforcer de hausser le niveau des salaires dans les professions qu'aucun homme n'a exercées jusqu'ici; cette mesure seule pourrait servir à supprimer la ségrégation au sein de ces professions.

A notre époque, il est injustifié et inconcevable que les hommes hésitent encore à accepter les femmes comme collègues de travail.

Il est prouvé que les techniciens de laboratoire au Canada reçoivent un traitement mensuel moyen de 5,2 p. 100 supérieur à celui de leurs collègues féminins<sup>19</sup>. Parallèlement les aides masculins de laboratoire reçoivent un traitement mensuel moyen de 6,5 p. 100 supérieur à celui des femmes exécutant le même travail. Un écart encore plus marqué, soit 7,8 p. 100, caractérise le traitement des techniciens et des techniciennes en radio-graphie.

Il est possible, toutefois, que ces professions portant le même titre ne représentent pas toutes les professions des hôpitaux auxquelles devrait s'appliquer l'égalité de rémunération telle que la définit la loi.

Il y a deux ans, en Ontario, le paiement de salaires différents aux infirmiers et aux aides-infirmières a fait l'objet d'une poursuite devant les tribunaux. L'affaire a été réglée devant la Cour d'appel<sup>20</sup>, en faveur des aides-infirmières. Dans cette cause, on a jugé que le travail des aides-infirmières et des infirmiers était visé par la disposition de la loi provinciale qui stipule qu'il faut verser la même rémunération

"dans le cas du même travail exécuté dans le même établissement, dont l'exécution exige les mêmes aptitudes, le même effort et la même responsabilité, et qui est exécuté dans des conditions analogues, sauf lorsque ce paiement est effectué conformément à

- a) un système d'avancement à l'ancienneté;
- b) un système de nomination au mérite;
- c) un système qui proportionne les gains selon la quantité ou la qualité de la production; ou à

(d) un écart fondé sur tout autre facteur que le sexe."<sup>21</sup>

Il va de soi que ce jugement ne valait que pour l'entreprise où travaillaient les aides-infirmières et les infirmiers en cause. Mais, on pouvait s'attendre cependant, à la suite de ce jugement, que les autres hôpitaux reconnaissent la nécessité de mener une analyse technique des tâches de ces postes. Pourtant, il semble qu'il y ait eu peu de changement puisque le taux moyen de traitement mensuel des infirmiers partout au Canada est toujours de 6,4 p. 100<sup>22</sup> supérieur à celui des aides-infirmières.

Les membres des professions de la santé devraient, dans leur propre intérêt comme dans celui de la société qu'ils servent, s'examiner sévèrement et profondément à la lumière de la situation qui règne. Le Canada ne peut pas se permettre le gaspillage de la main-d'oeuvre, qu'il s'agisse d'hommes

<sup>19</sup> Les écarts de traitement dans ce paragraphe sont indiqués au tableau 86, op. cit., ministère du Travail du Canada.

<sup>20</sup> Regina v. Howard et al., *Ex parte Municipality of Metropolitan Toronto (Ontario Court of Appeal)*, *Ontario Reports* Vol. 3 (1970), p. 555.

<sup>21</sup> Ontario, *The Employment Standards Act, Revised Statutes of Ontario 1970*, chap. 147, article 25 (1).

<sup>22</sup> Ministère du Travail du Canada, *loc. cit.*

diffère pas sensiblement de la structure de l'emploi des femmes dans la population active du Canada en général. Certaines professions sanitaires se composent presque exclusivement de personnes appartenant à l'un ou à l'autre sexe; elles accusent les mêmes caractéristiques qui se retrouvent partout où la ségrégation et le préjugé, quels qu'ils soient, existent. La ségrégation de la femme dans certains groupes de professions entraîne une structure correspondante de faibles niveaux de rémunération. Ce n'est que lorsque ces professions sont accessibles aux hommes, et à ce moment-là seulement, que les niveaux de rémunération commencent à monter.

Dans les professions sanitaires comme dans l'industrie et le commerce, les niveaux les plus faibles de rémunération se retrouvent dans les soi-disant "emplois féminins". Pourtant, même lorsque des hommes et des femmes exercent la même profession, les faibles taux de rémunération des femmes dans le domaine de la santé diffèrent à peine de ceux de nombreux autres domaines. Dans le domaine de la santé, toutefois, où les salaires versés à la majorité des travailleurs sanitaires proviennent directement ou indirectement des deniers publics, on aurait pu s'attendre à plus de justice, compte tenu de la politique du gouvernement en matière de justes méthodes d'emploi.

La politique du gouvernement relative à la discrimination dans l'emploi et à l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale se traduit par deux genres distincts de mesures législatives actuellement en vigueur: certaines lois interdisent la discrimination dans l'emploi fondée sur le sexe tandis que d'autres traitent expressément de l'égalité de rémunération. En règle générale, les lois sur l'égalité de rémunération interdisent les écarts de salaire fondés uniquement sur le sexe dans le cas des travailleurs exécutant un travail identique ou analogue dans le même établissement. Il ressort donc que les gouvernements dont provient l'appui financier pour l'emploi et la rémunération des travailleurs sanitaires ont déjà adopté le principe de la non-discrimination.

Malgré la politique générale qu'énoncent ces lois, des institutions comme les hôpitaux, dont les gouvernements remboursent les frais d'exploitation, conservent encore dans leurs barèmes de salaires des écarts<sup>18</sup> qui se fondent uniquement sur le sexe.

Des exemples de semblables écarts ressortent clairement de certains titres de professions des travailleurs d'hôpitaux. Dans certains cas, on soutient que ces titres de professions sont trompeurs, puisque la nature de l'emploi est, de fait, différente; dans d'autres cas, on n'en parle même pas.

<sup>18</sup> Ministère du Travail du Canada, Direction de l'économie et des recherches, *Taux de salaire, traitements et heures de travail 1971* (Ottawa: Information Canada, 1972).



d'ordre international ne sont pas des échantillons tout à fait acceptables d'exemples d'attitudes éclairées concernant la place de la femme dans les professions.

Au Canada, parmi les 38 branches<sup>16</sup> de la médecine que le Collège royal des médecins et des chirurgiens du Canada accredité ou reconnaît, seulement 6,4 p. 100 des spécialistes sont des femmes<sup>17</sup>. Il n'y a pas de femme dans 13 de ces branches: cardiologie, hématologie, immunologie, neurologie et psychiatrie, chercheurs (médecine), chirurgie cardiovasculaire et thoracique, chirurgie esthétique, chirurgie thoracique, urologie, gynécologie (sans l'obstétrique) et la biochimie médicale. (Il n'y avait également aucune femme parmi les médecins reçus membres du Collège royal des médecins et des chirurgiens, au moment de sa fondation), dans les branches générales de la médecine et de la chirurgie. On ne rencontre pas d'homme dans deux branches de la médecine seulement, la gastro-entérologie et la neuropathologie, mais c'est qu'il n'existe qu'un spécialiste dans chacune de ces branches.

Parmi les spécialistes accredités ou reconnus, 9,2 p. 100 sont des femmes; toutefois, dans les branches fortement rémunérées de la chirurgie, on n'en compte que 2,2 p. 100.

Le pourcentage le plus élevé de spécialistes féminins se retrouve dans le domaine de la microbiologie (27,5 p. 100). Comme il fallait s'y attendre, la pédiatrie compte plus de 16 p. 100 (16,5 p. 100) de spécialistes du sexe féminin. Plus de 15 p. 100 (15,9 p. 100) des spécialistes en radiologie thérapeutique sont des femmes; il en est de même pour près de 15 p. 100 (14,8 p. 100) des dermatologues.

Dans le domaine de l'anesthésie, près de 13 p. 100 (12,7 p. 100) des spécialistes sont des femmes tandis qu'il y en a moins de 11 p. 100 en pathologie anatomique (10,7 p. 100) et en pathologie et bactériologie (10,5 p. 100). Le nombre de spécialistes du sexe féminin s'élève à moins de 10 p. 100 du total dans chacune de toutes les autres branches. Le fait que seulement 7,8 p. 100 des 115 spécialistes du domaine de la santé publique soient des femmes présente un intérêt particulier pour ceux qui travaillent dans cette branche. (Toutefois, un pourcentage un peu plus élevé de femmes, estimé à près de 10 p. 100, ont obtenu des diplômes dans cette branche de la médecine.)

Voilà donc la structure de l'emploi des femmes dans certaines professions sanitaires. Comme je l'ai mentionné auparavant, cette structure ne

<sup>16</sup> Y compris deux branches non spécialisées de la médecine reconnues du Collège royal des médecins et des chirurgiens du Canada.  
<sup>17</sup> Les données fournies par le Collège royal des médecins et des chirurgiens du Canada ont trait au nombre d'accréditations et de reconnaissances au mois de mars 1972, à l'exclusion des accréditations par le Collège des médecins et des chirurgiens du Québec.

Autriche (17.4 p. 100), au Danemark (16.4 p. 100), en Suède (15.4 p. 100), aux Pays-Bas (12.5 p. 100), en Inde (12.0 p. 100) et en Norvège (12.0 p. 100), dépassent celui du Canada (9.0 p. 100). En dehors des Etats-Unis d'Amérique, des pays comme le Brésil (7.1 p. 100), le Viêt-nam du Sud (6.1 p. 100), Madagascar (4.6 p. 100) et l'Espagne (2.5 p. 100) accusent un pourcentage de femmes médecins inférieur à celui du Canada<sup>8</sup>.

La situation d'autres agents de la santé dans des domaines connexes, en comparaison d'autres pays, accuse également un certain nombre de différences. Par exemple, environ la moitié (48.4 p. 100 en 1962) des pharmaciens et plus du quart (28.1 p. 100 en 1964) des dentistes en France sont des femmes<sup>9</sup>; au Canada, le pourcentage de pharmaciennes ne s'élève qu'à quelque 15 p. 100 (15.3 p. 100) et celui des femmes dentistes, 3 p. 100<sup>10</sup>, est à la fois étonnant et navrant.

L'Union des républiques socialistes soviétiques souligne fréquemment le pourcentage élevé de femmes médecins exerçant dans ce pays. Les estimations varient quant au pourcentage exact; elles vont de plus de 60 p. 100<sup>11</sup> à 75 p. 100<sup>12</sup>. Cependant, le chiffre précis importe peu, puisqu'il est généralement reconnu que la grande majorité des médecins en URSS sont des femmes. C'est peut-être ce qui faisait dire à un spécialiste des questions russes: "le taux de rémunération des omnipraticiens est faible, même en tenant compte des normes soviétiques"<sup>13</sup>. C'est peut-être également la cause du nombre prédominant des femmes dans cette profession que cet autre auteur disait: "la profession médicale appelle le dévouement, on opte pour cette carrière pour les mêmes raisons qui motivent l'infirmière. . ."<sup>14</sup>. En faisant des comparaisons au palier international, il faut évidemment tenir compte de facteurs autres que ceux rattachés aux conventions sociales. Ainsi, la lourde perte de médecins que les Russes ont subie au cours de la Seconde Guerre mondiale devait inévitablement, à court terme, forcer ce pays à favoriser l'accès des femmes à cette profession afin de combler le vide. Ce facteur expliquerait également le pourcentage élevé de femmes dentistes en Russie (83.0 p. 100 en 1956)<sup>15</sup>. Ainsi, les comparaisons

<sup>8</sup> *The Fuller Utilization of the Woman Physician*, Report of a Conference on Meeting Medical Man-power Needs, les 12-13 janvier 1968 (Washington, D.C.: Women's Bureau, U.S. Department of Labor, 1968), p. 9.

<sup>9</sup> Andrée Lehmann, *Le rôle de la femme française au milieu du XIXe siècle* (Paris: Edition de la langue française pour le droit des femmes, 1965), p. 30.

<sup>10</sup> Données fournies par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

<sup>11</sup> David Woods, "Women in Medicine", *Canadian Family Physician* (mai 1970), p. 7.

<sup>12</sup> N. T. Dodge, *Women in the Soviet Economy* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1966), p. 208.

<sup>13</sup> Harrison E. Salisbury, éd., *The Soviet Union: The Fifty Years* (Toronto: Signet Books, New

American Library of Canada Limited, 1967), p. 384.

<sup>14</sup> Wright Miller, *Russians as People* (London: Phoenix House Ltd., 1962), p. 116.

<sup>15</sup> Dodge, op. cit., p. 210.

fessions sanitaires sont des domaines réservés exclusivement aux femmes, tandis que d'autres sont presque totalement réservées aux hommes.

Au Canada actuellement<sup>3</sup>, au-delà de 90 p. 100 de tous les professionnels dans les domaines de l'ergothérapie, de la physiothérapie et des services infirmiers sont des femmes. Il en va de même pour plus de 80 p. 100 des logothérapeutes et des audiologues. Par contre, 91 p. 100 des médecins exerçants et 97 p. 100 des dentistes au Canada sont des hommes. Pourquoi une telle situation qui a pris racine dans des conventions sociales dépassées devrait-elle se perpétuer, surtout dans les professions sanitaires où les femmes ont prouvé indubitablement qu'elles peuvent parvenir à un niveau élevé de compétence professionnelle?

Une étude<sup>4</sup> menée aux Etats-Unis, où la situation dans les professions de la santé n'est guère différente de celle qui existe au Canada, a révélé que la discrimination à l'égard des femmes dans la médecine était plus accentuée dans ce pays qu'en Europe, en Australie, en Asie, en Afrique, dans les pays situés au sud du Sahara et en Amérique latine.

Une autre étude<sup>5</sup> a révélé que les préjugés des professeurs américains de médecine à l'égard des femmes médecins contribuaient sensiblement à restreindre leur nombre, (9 p. 100) aux Etats-Unis. L'étude soutient que ces préjugés se manifestent souvent par le refus des professeurs de médecine d'admettre les femmes à leur faculté.

Une autre étude<sup>6</sup>, menée au Centre médical de l'université Duke, insiste davantage sur les attitudes traditionnelles et le conflit intérieur de la femme quant à la multiplicité de ses rôles. Les revendications des femmes pour qu'on modifie les systèmes en vigueur afin de faciliter leur avancement dans la sphère médicale soulignent la nécessité d'adopter certaines mesures qui changeraient inévitablement la situation actuelle, soit par une meilleure orientation professionnelle, des garderies, l'assouplissement des horaires d'internat et l'aide financière.

Le pourcentage de femmes médecins au Canada et aux Etats-Unis est faible comparativement à ceux des autres pays. Les pourcentages au Royaume-Uni (24.6 p. 100)<sup>7</sup>, en Finlande (24.2 p. 100), en Israël (24.0 p. 100), en Allemagne fédérale (20.0 p. 100), en Italie (18.8 p. 100), en

<sup>3</sup> Données fournies par les associations provinciales compétentes et le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

<sup>4</sup> John Z. Bowers, "Women in Medicine: An International Study", *New England Journal of Medicine*, 275 (le 18 août 1966), pp. 362-365.

<sup>5</sup> Dr Harold I. Kaplan, "Women Physicians: The More Effective Recruitment and Utilization of Their Talents and the Resistance to It—The Final Conclusions of a Seven-Year Study", *The Woman Physician*, 25 (9) (1970), pp. 561-570.

<sup>6</sup> Margie R. Matthews, "The Training and Practice of Women Physicians: A Case Study", *Journal of Medical Education*, 45 (12) (1970), pp. 1016-1024.

<sup>7</sup> *Women in Britain* (Londres: Central Office of Information, 1964), p. 12.

les mines, a inclus une disposition autorisant les pays qui la ratifiaient à en exempter les femmes "occupées dans les services sanitaires et sociaux". Un événement relié aux forces armées illustre bien la façon de procéder de notre société puritaine lorsque celle-ci juge convenable de considérer la position des agents féminins de la santé comme distincte de celle des autres travailleuses. Aux Etats-Unis, on vient tout juste de s'opposer vivement à un projet de modification de la constitution, destinée à assurer aux femmes de ce pays, qu'en vertu de leur constitution, elles jouissent de droits égaux devant la loi. La constitution des Etats-Unis stipule que tous les hommes naissent égaux; la soi-disant modification relative à l'égalité des droits devait garantir que cette vibrante affirmation soit interprétée de façon à inclure les femmes.

La raison de l'opposition à la modification visant à assurer aux femmes l'égalité des droits devant la loi—droits dont les Canadiennes jouissent depuis une douzaine d'années<sup>2</sup> dans les domaines qui relèvent de l'autorité fédérale—s'appuyait sur le fait qu'une telle modification exposerait les Américaines à la conscription. On a fait valoir cet argument malgré que les infirmières des forces armées de ce pays servent depuis des années aux côtés des hommes, là où les canons grondent, voire sur les lignes de feu. Les agents féminins de la santé ont toujours fait exception à la règle, surtout lorsqu'il y allait de l'intérêt de la société. Les services du personnel sanitaire sont essentiels au pays; la population doit pouvoir faire appel à eux n'importe quand, n'importe où indépendamment du sexe.

Or, pour cette raison on pouvait s'attendre à une répartition professionnelle un peu mieux équilibrée dans les professions de la santé que dans la population active en général. Néanmoins, il est inutile de recourir aux données statistiques disponibles pour prouver que la discrimination à l'égard des travailleuses dans la population active au Canada se manifeste également dans les diverses professions sanitaires. La structure générale des "emplois féminins" dans l'industrie, où les femmes sont confiées à certains niveaux d'emploi faiblement rémunérés, se retrouve également dans les professions sanitaires. Le fait de verser un salaire moindre aux femmes qui exécutent le même travail que les hommes occupant les mêmes postes dans le même établissement ne se produit que trop fréquemment dans les professions sanitaires.

Il est difficile de comprendre pourquoi, en cette huitième décennie du vingtième siècle, il existe encore des professions, comme celles du domaine de la santé, où la répartition professionnelle engendre des "ghettos féminins". Si paradoxal que cela puisse paraître, certaines pro-



## GHETTOS FÉMININS DANS LES PROFESSIONS SANITAIRES

La situation professionnelle de la femme dans le secteur de la santé s'apparente étroitement à celle de la femme en général dans la société canadienne. Le tableau de l'emploi dans ce domaine ressemble presque point par point à celui qui prévaut dans l'industrie et le commerce; il met en relief la ségrégation professionnelle en groupant les femmes au bas de l'échelle des salaires dans les emplois intégrés. Rien d'étonnant à cet état de choses, si ce n'est qu'en règle générale, on considère l'agent féminin de la santé comme une professionnelle, bien en marge de la catégorie de la "modeste travailleuse". Depuis que dans d'autres professions on a dressé des soi-disant barrières "protectrices" pour en restreindre l'accès aux travailleuses, il a presque toujours été possible d'y soustraire l'agent féminin de la santé.

Les dispositions législatives soustrayant l'agent féminin de la santé aux conditions d'emploi autrement interdites, qui figuraient dans les lois et les instruments internationaux, étaient attribuables au caractère même de la profession que seules des femmes ont exercée pendant nombre d'années. Ainsi, lorsqu'on a adopté la loi interdisant l'emploi de femmes la nuit, le personnel infirmier en a été exclu. Même la Conférence internationale du Travail, lorsqu'elle a adopté, en 1935<sup>1</sup>, sa Convention internationale interdisant l'emploi des femmes aux travaux souterrains dans

<sup>1</sup> Conférence internationale du Travail, *Convention no 45: Convention concernant l'emploi des femmes aux travaux souterrains dans les mines de toutes catégories*, adoptée par la Conférence à sa dix-neuvième session, à Genève, le 21 juin 1935 (modifiée par la Convention portant révision des articles finals, 1946) (Genève: Organisation internationale du Travail).

et une qualité de travail supérieure. L'explication la plus plausible serait que l'employeur s'est rendu compte qu'il pouvait obtenir le même rendement à un coût moindre en embauchant des femmes plutôt que des hommes. Autrement dit, l'employeur s'est aperçu qu'il avait à sa portée une main-d'oeuvre à bon marché: des femmes.

Si cette hypothèse s'avère juste, on peut alors se demander quelles mesures le syndicat en cause avait prises pour favoriser dans l'usine le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. Il faut reconnaître que, si le principe de l'égalité de rémunération avait été applicable dans lesdites circonstances, l'employeur aurait sûrement constaté qu'il n'avait rien à gagner sur le plan financier en changeant les travailleurs de nuit; l'emploi des hommes n'aurait pas été menacé. Une femme qui travaille n'est pas une menace: la main-d'oeuvre à bon marché en est une!"

"De quel côté êtes-vous?"

Les dirigeants syndicaux ne sont pas les seuls responsables pour cet état de choses, il faut blâmer également les syndiquées qui, comme la plupart des femmes de notre société, ont trop longtemps gardé un silence apathique. Heureusement qu'un changement de climat s'opère rapidement au sein des syndicats canadiens. Depuis la création de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, le Congrès du Travail du Canada a fait des représentations<sup>9</sup> auprès du gouvernement pour qu'il mette à exécution les recommandations de la Commission. La résolution<sup>10</sup> adoptée l'année dernière, au cours d'un congrès annuel d'une importance centrale syndicale, concernant les femmes au sein des syndicats est peut-être un présage encore plus important.

Espérons que le changement général d'attitude à l'égard de la situation de la femme au Canada incitera le mouvement syndical à se faire une fois de plus le porte-étendard de la justice et à jouer franc jeu cette fois pour le compte des femmes du Canada autant que pour les membres féminins des syndicats.

<sup>8</sup> Ministère du Travail du Canada, Bureau de la main-d'oeuvre féminine, "La persévérance, partout et toujours" *Bureau de la main-d'oeuvre féminine* (Ottawa: Information Canada), p. 14.

<sup>9</sup> Congrès du Travail du Canada, Mémoire présenté au gouvernement du Canada, le 1er mars 1971.

<sup>10</sup> Syndicat canadien de la Fonction publique, Congrès annuel, Edmonton (Alberta), le 21 avril 1971, Résolution no 9A.

Article I. Aux fins de la présente convention : "a) le terme "rémunération" comprend le salaire ou traitement ordinaire de base ou minimum et tous autres avantages, payés directement ou indirectement en espèces ou en nature, par l'employeur ou travailleur en raison de l'emploi de ce dernier." Organisation internationale du Travail, Conférence générale, 34e session, le 29 juin 1951, Convention n° 100, *Convention concernant l'égalité de rémunération*, 1951.

«Il semble improbable, quoique possible, que l'employeur en cause ait été convaincu que les femmes pouvaient donner un meilleur rendement

non-syndiqués ?

catégorie de main-d'œuvre à bon marché. Pendant de nombreuses années, les syndicats luttèrent avec acharnement contre la menace des ouvriers non syndiqués, alléguant que ceux-ci acceptaient des salaires inférieurs aux taux de salaire qu'ils avaient obtenus pour leurs adhérents. Pourtant, les syndicats eux-mêmes ont encouragé cette pratique en acceptant le principe de taux inférieurs pour leurs membres féminins. Si menace il y a, pourquoi serait-elle moins à craindre lorsqu'elle émane des travailleuses syndiquées que lorsqu'elle vient des

syndicat ?

Tout observateur objectif aurait trouvé normal que les syndicats s'efforcent au cours des années d'obtenir pour leurs membres féminins des conditions de travail au moins égales à celles des hommes, en s'inspirant du seul principe de justice pour tous. Enfin, s'ils ne pouvaient tirer de ce principe des arguments assez convaincants, les syndicats auraient dû pressentir les dangers économiques que comporte le maintien d'une

années plus tôt, ce qui diminue le niveau de la pension. Selon la définition donnée dans la Convention internationale du travail sur l'égalité de rémunération<sup>7</sup>, les pensions sont partie intrinsèque de la rémunération. Les syndicats s'efforcent-ils vraiment de persuader le patronat que les différences fondées sur le sexe dans le domaine des pensions vont à l'encontre du principe d'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale? Invoquent-ils, à ce sujet, les dispositions de la loi appropriée sur l'égalité de rémunération pour les membres féminins du

Parlons des autres conditions d'emploi, entre autres, les pensions. Combien de syndicats ont obtenu dans leurs conventions collectives des conditions de retraite identiques pour les hommes et pour les femmes? Par "conditions identiques" on n'entend pas seulement le même pourcentage de salaire, mais aussi les mêmes droits en fonction des années de service. Trop souvent la travaillieuse est admise à faire partie du régime de retraite plus tard que l'homme et doit prendre sa retraite quelques

Que dire des clauses de conventions collectives qui comportent des vingtaine d'années, les autorités ont adopté des lois visant à assurer le principe du salaire égal pour un travail égal. Les syndicats n'avaient qu'à invoquer ces lois lorsqu'ils négociaient avec les employeurs pour les dissuader de fixer un taux de salaire inférieur pour les femmes. Au contraire, les syndicats ont signé les conventions, sans broncher devant ces clauses discriminatoires. Rares sont les conventions collectives qui favorisent le principe du salaire égal pour un travail égal.

Il serait révélateur d'examiner quelques différences existant au niveau de la moyenne des taux horaires de salaire au Canada pour des postes analogues dans certaines industries<sup>6</sup>, où la plupart de la main-d'œuvre est syndiquée. Dans l'industrie du vêtement pour hommes, le taux horaire moyen pour un apprêteur est de \$2.20, pour une apprêteuse \$1.60; pour un assembleur de \$2.32, pour une assembleuse \$1.82; pour un poseur de doublures de \$2.10, pour une poseuse de doublures \$1.74; pour un faiseur de poches de \$2.39, pour une faiseuse de poches \$1.77.

Le tableau est naturellement le même dans l'industrie du vêtement pour dame. Dans cette catégorie, le taux horaire pour un presseur-finiisseur est de \$3.02, pour une presseuse-finiisseuse \$2.13; pour un couseur à la machine de \$3.07, pour une couseuse \$1.70.

Ce ne sont là que quelques exemples, on pourrait en trouver de semblables dans bien d'autres industries. Prenons au hasard le matériel de télécommunications: le monteur gagne en moyenne \$2.51 l'heure, la monteuse \$2.01; le montage-ajusteur (homme) reçoit \$3.12 l'heure, le montage-ajusteur (femme) \$2.44; le montage-attacheur au fil de fer \$2.79 l'heure, l'ouvrière \$2.13; l'inspecteur-électricien reçoit \$3.30, l'inspectrice \$1.94; l'inspecteur à la réception reçoit \$3.19 l'heure, l'inspectrice \$2.40; l'emballleur reçoit \$2.93 l'heure, l'emballleuse \$2.12.

Il est vrai naturellement, que la moyenne des taux horaires de salaire pour des postes analogues n'est pas comparable à l'écart entre le salaire des hommes et celui des femmes accomplissant le même travail dans des circonstances semblables. La moyenne des taux de salaire peut être fondée sur des facteurs tels que l'ancienneté, le travail à temps partiel et même sur la différence des postes malgré la similitude des descriptions. Néanmoins, la constance des écarts dans les taux horaires de salaire n'est pas sans importance.

<sup>6</sup> *Taux de salaire, traitements et heures de travail*, 1970. Direction de l'économie et des recherches, ministère du Travail du Canada (Information Canada, Ottawa, 1970).



leur syndiqué accomplissant le même travail. Malgré le fait que les femmes constituent près du quart des effectifs syndicaux, leur nombre est plus que restreint à la direction des syndicats.

N'oublions pas que les syndicats y sont pour quelque chose : pendant de longues années ils ont toléré les dispositions discriminatoires des lois du travail à l'égard des femmes. Ce n'est que depuis quelques années, depuis que les femmes ont élevé la voix pour revendiquer leurs droits, que les syndicats y font écho.

Voilà autant de raisons qui justifient la question : "De quel côté êtes-vous ?" Le mouvement syndical favorise-t-il l'égalité des droits pour la femme ?

La Fédération américaine du travail-Congrès des organisations industrielles, un proche parent d'outre-frontière du Congrès du Travail du Canada, a récemment affirmé officiellement sa position sur l'égalité des droits de la femme. Cette centrale syndicale a offert une nette opposition à l'adoption d'une modification à la Constitution des Etats-Unis d'Amérique, laquelle établissait à l'échelle nationale, qu'aux fins de la loi, les droits de la femme ne seraient diminués en rien à cause de son sexe.

Naturellement, le Congrès du Travail du Canada ne peut être tenu responsable des politiques adoptées par l'organisme américain, pas plus d'ailleurs que les membres d'une famille sont responsables des opinions adoptées par chacun de ses membres. Cependant, l'organisme canadien se devait à ce moment d'élever la voix contre cette déclaration de principe, mais il n'a rien fait pour clarifier la situation. Le tableau n'a guère changé : un syndicat puissant s'oppose à l'égalité des droits de la femme !

"De quel côté êtes-vous ?"

Tournons-nous maintenant vers la scène canadienne. Les statuts de certaines provinces contiennent encore des lois renfermant des dispositions désavantageuses pour les femmes, qui, depuis très longtemps, auraient dû faire l'objet d'une critique syndicale. Grâce au mouvement de propagation féminine, leur nombre commence à diminuer. Ainsi, quelques lois sur le salaire minimum (ou des ordonnances statutaires sur le salaire minimum) permettaient de fixer un salaire minimum différent pour les travailleuses. Les syndicats n'ont pas encore élevé la voix pour protester. Ils n'ont pas non plus formulé d'objections à certaines lois provinciales permettant aux commissions des accidents du travail de ne plus verser la pension à la veuve d'un travailleur tué au cours de son travail, pour nul autre motif que le mode de vie de la bénéficiaire n'était pas conforme à leurs normes subjectives de la morale. Les syndicats n'ont pas non plus dénoncé les dispositions des régimes de pension et d'assurance qui jouent au détriment de la main-d'œuvre féminine.

travailleuse: Pour vivre libre, lui dit-on, tu dois épouser un syndiqué et le joindre à la confrérie des Dames auxiliaires du syndicat:

You girls who want to be free  
Just take a tip from me!  
Get you a man who's a union man  
And join the Ladies' Auxiliary.  
Married life ain't hard  
When you've got a union card,  
A union man has a happy life  
When he's got a union wife.<sup>2</sup>

Fait intéressant à noter, au début des années '20, la *Canadian Federation of Women's Labour Leagues* (probablement du genre dont il est fait mention dans la chanson) comptait des éléments dans divers centres canadiens. En 1923, le Conseil des métiers et du travail de Toronto a soumis au Congrès des Métiers et du Travail du Canada une résolution visant à affilier ce groupe au Congrès. La résolution a été rejetée!<sup>3</sup>

Revenons à nos chansons syndicalistes. Force nous est de reconnaître que leurs paroles produisaient l'effet attendu: les femmes se groupaient en syndicat, et non seulement dans le but de plaire aux syndiqués. Plus d'un pilier syndical, comme le vieux Joe Hill, (le chanteur par excellence de "La rebelle") la plus belle perle du syndicat<sup>4</sup>) a chanté les louanges de la syndiquée.

Lors d'une sanglante grève dans les mines de charbon des États-Unis, il y a près de quarante ans, la femme d'un chef syndical lançait un chant de ralliement travailliste que les femmes syndiquées contemporaines pourraient chanter fort à propos aux dirigeants de leur syndicat à prédominance masculine:

Which side are you on?  
Which side are you on?  
Which side are you on?

Naturellement, cette question (De quel côté êtes-vous?) découle d'un état de choses chronique dans plusieurs entreprises où le syndicat est implanté, et où l'employée syndiquée reçoit un salaire inférieur au travail-

<sup>2</sup> Woody Guthrie, "Union Maid," People's Songs, Inc., 1946, *Songs of Work and Freedom*, par Edith Fowke et Joe Glazer (Chicago: Université Roosevelt, Division de l'éducation des travailleurs, c 1960), p. 19.  
<sup>3</sup> Ministère du Travail du Canada, *Organisations de travailleurs au Canada*, 1924, (Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1925), p. 263.  
<sup>4</sup> Joe Hill, "Rebel Girl", *Songs of Work and Freedom*, par Edith Fowke et Joe Glazer (Chicago: Université Roosevelt, Division de l'éducation des travailleurs, c 1960), p. 19.  
<sup>5</sup> Florence Reece, "Which Side Are You On?" People's Songs, Inc., 1947; *Songs of Work and Freedom*, par Edith Fowke et Joe Glazer (Chicago: Université Roosevelt, Division de l'éducation des travailleurs, c 1960), p. 55.

## DE QUEL CÔTÉ ÊTES-VOUS?

Les syndicats n'ont pas atteint leur pleine maturité sans avoir connu des périodes de malaises et de conflits. Les chansons de cette époque évoquent des problèmes sociaux auxquels bien des personnes comme moi s'intéressent particulièrement. Ces chants étaient un appel vibrant, aux paroles d'une naïveté touchante et, si après 40 ans leur réalité est dépassée, ils ont quand même gardé un certain charme. Quelle interprétation la femme moderne du monde du travail donnerait-elle au refrain ci-après par rapport à l'intention de l'auteur?

Put on your new union bonnet,  
With the union label on it,  
And we don't care what the bosses say.  
If you love your honey  
You will bring him more money  
When you get your union pay.<sup>1</sup>

Si dans le passé, l'appât d'un salaire plus élevé a attiré la femme, disons que c'est surtout le désir de s'attacher son maître et seigneur syndi-qué qui la poussait vers le syndicat.

Dans cet autre refrain, on entonne des conseils à l'intention de la

# TABLE DES MATIÈRES

DE QUEL CÔTÉ ÊTES-VOUS?.....	6
GHETTOS FÉMININS DANS LES PROFESSIONS SANITAIRES.....	12
REVENDEUSE DE L'ÉGALITÉ DES DROITS— RESPONSABILITÉ DE LA FEMME.....	20
SOUS LE POIDS D'UNE DOUBLE INJUSTICE.....	28
LETTRES AUX JOURNAUX.....	36



successifs dans la situation de la femme. Elle met les femmes en garde contre l'apathie dans la poursuite d'un sort meilleur.

La cause est intitulée "Sous le poids d'une double injustice" rappelle le sort de la femme défavorisée dans la société canadienne. Elle souligne particulièrement la situation des Indiennes, des Esquimaudes, des Métisses, des Noires et des immigrées; et qu'il n'y aura de justice pour les femmes au Canada que lorsqu'on en aura pour celles qui appartiennent aux groupes précités.

*Bureau de la main-d'oeuvre féminine* '72 contient également deux extraits de journaux jugés d'un intérêt suffisant pour en justifier la reproduction. Tous deux ont retenu l'attention du public dès leur parution dans la presse. La lettre au *Financial Post* au sujet de l'annonce d'un cours à l'intention des hommes chargés de la surveillance du personnel féminin et les commentaires parus dans le *Financial Times* concernant le sondage de ce journal sur l'opinion de l'entreprise privée varieront quelque peu, espérons-le, la présentation habituelle.

*La directrice du Bureau de la main-  
d'oeuvre féminine,*  
Sylvia M. Gelber.

## AVANT-PROPOS

*Bureau de la main-d'oeuvre féminine* '72 paraît pour la quatrième année consécutive et appartient maintenant à la catégorie des publications annuelles du Bureau de la main-d'oeuvre féminine. Chaque recueil contient des causeries préparées et prononcées par la directrice, au cours de l'année, et porte sur des sujets très variés concernant la situation de la femme dans la vie économique et sociale, au Canada et ailleurs. Fait intéressant que nous sommes fières de signaler, la demande a été si forte depuis la parution du premier recueil que le Bureau de la main-d'oeuvre féminine a distribué quelque 16,000 exemplaires de cette brochure à des lecteurs, et la demande est constante.

Le recueil de 1972 qui contient trois causeries et un article, traite de sujets aussi variés que les précédents. L'article intitulé "De quel côté êtes-vous?" a été rédigé à la demande de *Travailleur canadien*, organe du Congrès du Travail du Canada, et publié dans son numéro de mai 1972. Elle signale un certain nombre de secteurs dans lesquels les syndicats semblent avoir négligé la situation particulière des travailleuses en général et plus spécialement celle de leurs propres adhérentes.

La causerie intitulée "Ghetto féminins dans les professions sanitaires" a été prononcée lors de la réunion de l'Ontario Public Health Association. Elle dépeint la ségrégation professionnelle des femmes dans un certain nombre de domaines de la santé et compare, dans certains cas, la proportion des femmes dans les professions sanitaires au Canada à celle d'autres pays. Elle traite également des écarts dans les taux de salaire applicables à certaines professions sanitaires.

La causerie intitulée "Revendication de l'égalité des droits—responsabilité de la femme" donne un aperçu des progrès économiques et sociaux réalisés au Canada au cours des 50 dernières années et des changements

Information Canada  
©  
Ottawa, 1973

No de cat. : L 38-2872

Imprimerie Jacques-Cartier Inc. — No contrat 03GX-27114-2-7573

# Bureau de la main-d'œuvre féminine 72



Travail  
Canada

Bureau de la  
main-d'œuvre  
féminine

Labour  
Canada  
Women's  
Bureau





# bureau de la main-d'œuvre féminine 72



Travail  
Canada  
Bureau de la  
main-d'œuvre  
féminine

Labour  
Canada  
Women's  
Bureau

A1- L58

- W51

Government  
Publications

# women's bureau '73



Labour Canada

Women's  
Bureau

Travail Canada

Bureau de la  
main-d'œuvre  
féminine





C11 L 58  
- W51

# women's bureau '73



Labour Canada  
Women's  
Bureau

Travail Canada  
Bureau de la  
main-d'œuvre  
féminine

©  
Information Canada  
Ottawa, 1974

Cat. No.: L38-2873

Maracle Press Ltd. Contract 07KX-27114-3-8089

## PREFACE

This series, of which *Women's Bureau '73* is the largest edition to date, continues to be in considerable demand across Canada. *Women's Bureau '73* contains five papers delivered during the year by the Director of the Women's Bureau on a variety of subjects and presented to a variety of audiences.

The first paper, entitled "Social Workers and the Status of Women," was presented in Vancouver to the Annual Meeting of the Canadian Association of Social Workers. It deals with the status of women professional social workers in relation to their male colleagues, and suggests that the women's secondary role within the profession might account for the failure of the profession as a whole to take a stand on social issues affecting the status of women generally in Canada.

The second paper, "Organized Labour and the Working Woman," was presented to the Director's Luncheon of the Canadian National Exhibition Association on Labour Day in Toronto. In this paper, trade unions are reminded of the original principles of organized labour, and of the trade unions' moral obligation to improve the status of women workers within their organization. Hope is also expressed that trade unions would endeavour to improve the climate among the rank and file of union members so as to provide a friendly environment for women workers.

The third paper, entitled "The Rights of Man and the Status of Women," was the Hugh C. Arrell Memorial Lecture delivered at the School of Social Work of McMaster University in Hamilton. For this reason, it might more suitably be viewed as an academic dissertation

than an address. The lecture was intended to provide perspective to the struggle for legal guarantees ensuring the rights of women and equality before the law in Canada.

The fourth paper, entitled "Equality in Pensions for Working Women," was presented to the Midwestern Ontario Labour Councils Education Institute held in Galt. It outlines the arguments put forward by defenders of the traditional conditions of pensions for women, and argues the case for equal pension rights.

The fifth paper, "Québec's Contribution to the Status of Women in Canada," which was delivered originally in French, deals specifically with the status of the Francophone woman in Québec, and was presented to *La Fédération des femmes du Québec* in Montreal.

It is hoped that the publication of these papers will add to the developing source material so urgently required at this time by those seeking to bring about social reform in relation to the status of women in Canada.

Sylva M. Gelber,  
*Director,*  
Women's Bureau.



## CONTENTS

SOCIAL WORKERS AND THE STATUS OF WOMEN .....	7
ORGANIZED LABOUR AND THE WORKING WOMAN .....	16
THE RIGHTS OF MAN AND THE STATUS OF WOMEN .....	25
EQUALITY IN PENSIONS FOR WORKING WOMEN .....	39
QUÉBEC'S CONTRIBUTION TO THE STATUS OF WOMEN IN CANADA .....	44



## SOCIAL WORKERS AND THE STATUS OF WOMEN

The Canadian Association of Social Workers and the vast majority of social workers who are its members have been singularly silent on a subject of very considerable concern in contemporary society: the status of women. This, in spite of the social and economic implications of the changes that are taking place.

Within the course of a single decade, the entrance into the labour force of women workers has been so vast as to raise their numbers from one quarter of the total labour force to one third. The change within that decade has also been reflected in the change of status of women entering the labour force; instead of the majority of working women being single as heretofore, the majority are now married. The reasons for these changes, as well as the social and economic effects, have been widely discussed in reputable professional publications. Yet the social work profession itself has remained relatively voiceless.

When the Government of Canada established a Royal Commission on the Status of Women in Canada some six years ago, to carry out a study in the light of social change, few briefs were submitted by or on behalf of social workers; no brief was submitted by the CASW. Although the Board of Directors was invited at that time to express its views, the CASW Board informed the Commission that they "would not present a national Brief".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Letter dated October 31, 1967.

Apparently, it was the view of the CASW then that no national issues were involved. The professional social workers of Canada saw nothing that was within the federal area of jurisdiction that might warrant reform in the interests of the status of women.

Following the publication of the Royal Commission's Report, the Executive Committee of CASW, having been invited by two Members of Parliament to take a stand on certain of the Commission's recommendations, replied that:

"we could not specifically support the . . . recommendations which we have not considered in detail."<sup>2</sup>

They then went on to assure those seeking their support that CASW:

"would commend to our members . . . that they communicate with their local Members of Parliament their support for the development of policy recommendations which could be the basis for public discussions . . ."

Thus, even while governments are now endeavouring to institute new policies and introduce legislation consistent with the recommendations made by that Royal Commission in its Report, the CASW is in no way participating.

The sensitivity of the CASW to the subject is a curious one in view of the relevance of the subject to the profession. It has been suggested <sup>3</sup> that this reticence may be due in part to the early beginnings of social work, the roots of which were entrenched in the tradition which encouraged women of leisure to care for the poor and for the weak through voluntary charitable works. Thus, when professionalism began to develop, social work was looked upon as a women's work.

As social work standards improved and professional status was achieved, men began to enter into the social work field. Their entrance, not coincidentally, brought in its wake an upward trend in the former's sadly depressed wage structure which is a typical feature of women's work generally.

Another change that occurred as more men entered the profession was the take-over by them of the administrative and policy-making jobs. Women social workers were to be found in the lower paying jobs,

---

<sup>2</sup>Letter dated April 2, 1971

<sup>3</sup>C. Vernard Scotch, "Sex Status in Social Work: Grist for Women's Liberation," *Social Work* (July, 1971), pp. 5-11.



in the area of direct services as Case Workers, Group Workers, and Community Organizers.

It is estimated that well over one half of the members of the Canadian Association of Social Workers at the present time are women. They are women who, like their male counterparts, have graduated from universities of recognized standing, and have received their degrees from Schools of Social Work. Yet, according to an Employment and Salary Survey carried out by the Canadian Association of Social Workers itself,<sup>4</sup> the proportion of women holding positions as Administrators and Consultants, positions of management and policy-making, is barely more than one third (35.0%) of all such positions.

Of even greater significance is the fact that, although women are so under-represented in the Administrator and Consultant categories, a slightly higher percentage (87.5%) of the women in these positions hold MSW degrees than do their male counterparts (86.1%). They are also shown to have had an equal — in fact slightly greater — number of years experience (5.8 vs. 5.6) in these jobs.

At the other end of the social workers spectrum, the Survey revealed that almost three quarters (71.4%) of social workers employed in the field of direct services, as Case Workers, Group Workers, and Community Organizers, were also women. Of all social workers engaged in these direct services who were holding MSW degrees, well over two thirds (69.9%) were women. Of all social workers engaged in these direct services who held BSW degrees, well over three quarters (78.5%) were women.

The Survey also contained data showing, by sex, the positions held, by educational level and by salary. These revealed wage differentials, on the basis of sex, of varying degrees.

The greatest percentage difference between the salaries of men and women was found to exist for Administrators and Consultants. Men in this category who held the MSW degree were in receipt of an annual salary 14.7% higher than that of women with the same degree (\$15,313 vs. \$13,347).

The percentage differential for Administrators and Consultants holding a BSW degree was even greater: 19.1% higher for men (\$15,056 vs. \$12,647).

---

<sup>4</sup>Unpublished data from Canadian Association of Social Workers, Employment and Salary Survey, May 1970.

Even in the area of direct services, for Case Workers, Group Workers and Community Organizers, the percentage difference between the salary of men and women holding a MSW degree was 6.4% higher for men (\$10,857 vs. \$10,201). The percentage difference for those holding a BSW degree was only 2.8% higher for men (\$10,110 vs. \$9,836) but it should be recalled that over three quarters (78.5%) of these workers were women.

This then is the rather depressing picture of the employment pattern of professional social workers in Canada. It resembles, rather eloquently, the employment pattern in the labour force generally. Women workers in the general labour force are employed predominantly in the lower paying jobs, and are heavily represented in the service industries. The percentage of women holding executive or administrative policy positions is relatively small. Salary differentials are still to be found, even though it is prohibited by law to discriminate solely on grounds of sex for work of equal value.

But in the general labour force where wage differentials are found, it is not always possible to demonstrate statistically that the differential was not due in part to such factors as seniority and work experience. This particular difficulty is not present with regard to the differentials in salaries shown to be paid in the social work profession. The Survey clearly describes the academic qualifications and the years of experience of all the social workers in the study.

The inevitable conclusion that must be drawn, therefore, is that the differentials in salary paid to men and women who are professional social workers and members of CASW are due to discriminatory practices within the profession.

Little wonder, then, that CASW has not been heard on the subject of the status of women and particularly the status of working women in this country! Yet women make up the vast majority of the profession's constituents.

Almost two thirds (62.9%) of all welfare recipients in Canada are women.<sup>5</sup> Furthermore, almost two thirds (60.4%) of the persons over 65 years of age eligible for Old Age Security, who require Guaranteed Income Supplement payments on the basis of need, are women.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Unpublished data from the study, The Federal-Provincial Study Group on Alienation, *The World of the Welfare Recipient* (Ottawa: mimeographed, 1971).

<sup>6</sup> Data from the Department of National Health and Welfare.

These figures, of course, do not include vastly greater numbers of women, many of whom are single parents, who are among those referred to as the "working poor." Thus it is clear that there are hundreds of thousands of women who are directly affected by legislation and administrative practices that should be of deep concern to the CASW.

These laws and administrative practices contain a number of injustices toward and downright immoral requirements of women. Some of the moral strictures on women which they contain, in connection with the receipt of welfare assistance, may once have been relevant in a Victorian society but can only be generously described as archaic in these latter years of the twentieth century.

Even the Parliament of Canada has now accepted the thesis that "the state has no place in the bedrooms of the nation." But the state is still present in the bedrooms of the poor women of this nation! In fact, a woman who is wholly dependent on welfare assistance in order to maintain herself and her children may find that she is cut off from this sole source of support for precisely such reasons.

There is, for example, the infamous "man in the house" rule which still operates in some provincial and municipal welfare programmes.

"It appears that a woman receiving welfare who lives with a man (not her husband) is given the choice between having her benefits terminated and breaking off the relationship . . . The rule is based upon an express provision that no deserted wife or unwed mother is eligible for Family Benefits if she is not living as a single person . . . It is difficult to define with precision the rule in practice, since it depends upon what the Department chooses to adopt as indicia . . . The presumption appears to be that personal intimacy implies illegitimate financial intimacy."<sup>7</sup>

The same type of moral strictures are written into Workmen's Compensation legislation.<sup>8</sup> In this instance, however, the provisions are even less capable of justification, since compensation payments are made from an insurance fund and not from the public purse.

Under existing Workmen's Compensation law, Commissions or Boards have the power to discontinue or suspend compensation payments made to the widow of a deceased workman in the event that she lives with a man without being married to him.

---

<sup>7</sup> S. Fodden, "The Family and Welfare Assistance Legislation in Canada." *Studies in Canadian Family Law*, ed. D. Mendes da Costa (Toronto: Butterworth, 1972), p. 787.

<sup>8</sup> Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, British Columbia.



Some laws qualify the widow's action by referring to living "openly"<sup>9</sup> with any man. One law<sup>10</sup> permits her to be cut off from her compensation payment "if the widow is, in the opinion of the board, unworthy of it."

The law is silent as to what constitutes worthiness in this regard just as it is silent as to the basis on which appointed officials should base their judgments. Subjectivity appears to be the sole criterion for decision.

In the administration of all these provisions, welfare administrators apparently feel impelled to search the homes of women welfare recipients; to question neighbours; and otherwise to snoop into the personal affairs of the unfortunate women. What other group of citizens in our society are subjected to such indignities?

Another practice commonly imposed on women who are in no position to insist on their civil rights is the practice of welfare agencies to require a wife herself to bring a deserting husband before the courts as a prerequisite for entitlement to welfare assistance. In many instances, unless she agrees to carry out this procedure, she and her children may be denied the essential welfare aid which stands between them and starvation.

Is it sufficient to justify such a procedure by pointing out that the husband, under present law, has the obligation to support his family? For even though this is the case, it should surely not be the obligation of the wife to institute such action against her husband; and in addition, to jeopardize future opportunities for reconciliation. The structure of justice in this land is so designed as to provide a system of law courts, and of law enforcement officers whose duty it should be, where necessary, to carry out such procedures — not the deserted mother of his children.

And what about the deserted wife's rights as a free individual in a free society? She is not a chattel; and she is not the property of her husband. If she is dependent on her husband for economic support, such dependence does not diminish her status as a member of society in her own right. A married man, a single man, and a single woman all have the right directly to qualify for assistance without regard to any

---

<sup>9</sup>British Columbia, Manitoba, Ontario.

<sup>10</sup>Saskatchewan Workmen's Compensation Board Superannuation Act.



other individual. Why should a married woman be deprived of this same right?

All of these subjects might very well have been presented to the Royal Commission on the Status of Women by or through the Canadian Association of Social Workers. Happily, other professions, which were perhaps less self-conscious of their beginnings, did seek reform in the law and point out other problems relating to the status of women. In fact, the federal Government has already implemented a considerable number of the recommendations made by the Royal Commission; for, contrary to the opinion of the CASW executive, they were matters within the federal area of jurisdiction.

CASW can take no credit for the reforms that are beginning to be made. Already labour legislation affecting working women in Canada, including the women members of CASW itself, has been passed by Parliament. International standards are being met and International Labour Conventions relating to women workers are being ratified. The federal Government has adopted a national, as well as an international, policy and family planning. At one time, it would have been the social workers of Canada who had had a hand in these reforms.

At what point in time did the voice of the Canadian social worker cease to be heard in the cause of social justice in our society? When was it that the social worker retreated from the position of reformer demanding of our legislators laws of inherent justice for all? When did the social worker stop expressing concern when certain groups of citizens were denied basic moral justice in the law courts of the land and at the hands of the bureaucrats in the dispensation of publicly financed assistance? For whenever that time may have been, the fact remains that a voice once heard in the land has fallen silent.

It may have happened in the in-between years when welfare services became separated from welfare payments, the dispensation of funds having been made the prerogative of the establishments of governments. It may have occurred when the governments dispensing welfare payments began to take on, as welfare administrators, persons who were lacking in professional social work education. Whether they were also lacking in social conscience may even be a legitimate question to raise.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Canada Department of Labour, Women's Bureau, "Women's Responsibility in the Search for Equality of Rights," *Women's Bureau '72* (Ottawa: Information Canada, 1973), pp. 21-28.

In part, of course, the social work profession's failure to acquire adequate representation in the welfare administration ranks of the public services may have been due to the shortage of adequately trained personnel. But it may also be suspected that the social work profession did not fight very hard at that time. Whatever the reason, the field was lost to the profession some time after the Second World War.

During the trying years of the great Depression in the thirties, it was the social worker who had manned the ramparts, demanding a modicum of relief for those who had fallen victim to the collapsed economic structure. It was the social worker who had led the battle for social reform; and for social welfare programs designed to save from starvation Canadians whose jobs had disappeared, and whose crops had failed. And it was, in no small part, due to the pressure exerted by social workers that governments did endeavour to find some means of alleviating the dire want of the times. The voice of social workers came across loud and clear in those days. The great reform movements of those years, both in the United States and Canada, were headed by social workers.

At that time, of course, the social work profession was not a part of the Establishment. On the contrary, the social work profession stood alongside those who confronted the Establishment in the search for a brave new world.

Why then has CASW fallen so silent in recent years; and why has it evaded such an important issue as the changing status of women in contemporary society? Can it be that the existence of discriminatory practices within the ranks of the Association itself has precluded serious consideration of discriminatory practices generally in society; and if this is so, how then can professional social workers cope with the problems of the women in society who look toward them for a helping hand?

Justice, like charity, must begin at home. The members of CASW can only be said to be fulfilling their important functions in society when they face that society with clean hands. A new generation of social workers is now coming into its own. Hopefully the hang ups of those of us who preceded them will not be brought into the profession by them. It is incumbent on CASW to ensure that they do not become infected on their assumption of membership in this professional association.

Society today has as great a need of leaders in the field of social reform, as great a need as ever it had at any time. Let it be said that the social workers of the seventies, like their predecessors in the dark days of the thirties, led the way in the struggle to build a society free of want, with justice for all — including women.

## ORGANIZED LABOUR AND THE WORKING WOMAN

---

The heart of Labour Day in Canada is surely to be found in this my native city; and in these very grounds of the Canadian National Exhibition. For who in this land is not aware of the fact that years before the turn of this century, demonstrations, picnics and parades were held here under the auspices of organized labour to "give public utterance to those objectives that are our common goal, to a new social order founded on justice . . ."? <sup>1</sup>

It is interesting to note that in 1886 the authorities of the Toronto Exhibition agreed that Labour Day "one half of the gate receipts would be equally divided with the trade unions participating" in the great trade unions' parade in these Exhibition grounds. In that same year the principal speaker, a prominent trade union organizer, is said to have "expressed himself with vigour and energy and stated that there should be . . . equal pay for equal work for men and women." Today, almost a century later, the gate receipts may not be quite so generously shared, but equal pay is still a valid subject for discussion.

It is many years since workers conceived a simple basic principle essential to the attainment of reasonably fair conditions of work: organize! The achievement of fair conditions in the work world, particularly with regard to pay, hiring practices, seniority and layoffs, became a reality when workers combined together to negotiate on reasonably equal terms with their employers.

---

<sup>1</sup> John W. Buckley, "The Origin of Labour Day: A Factual Record", *Labour Day Program and Yearbook 1954*, pp. 77 and 79.



Governments had long since begun to administer factory legislation setting out certain minimum conditions, below which no worker in industry could legally be employed. These generally included standards relating to such matters as hours of work, safety and environmental factors within the work place. Subsequently, minimum wage legislation was introduced in order to remedy in some small measure the paltry rates paid to women workers; such legislation was only later introduced for men. But all of these statutory labour standards were, and still are, merely foundations on which to build; for the attainment of conditions of work over and above these standards, workers began to recognize the value of united action.

The right of workers to organize was won only after years of struggle in a society which initially looked upon such a movement of working people as a step toward anarchy in a well-ordered society. Gradually attitudes mellowed, assisted in no small part by demonstrations of worker solidarity. The right to organize, coupled with the right to bargain collectively with management, was eventually achieved.

Canadian law has long since accepted the right of workers to organize, not only as a right of individuals in a free society, but also as an economic asset in a well-ordered industrial community. A year and a half ago Canada proclaimed to the international community her adherence to this principle when she ratified the Convention of the International Labour Organization entitled "Freedom of Association and Protection of the Right to Organise."<sup>2</sup>

Today, if there are those who would impede their employees from legally associating for the purpose of improving their common lot through negotiation as set out in the statutes, both federal and provincial, they do so at their own peril. For most Canadian workers are protected by the law in this regard.

In the light of this statutory guarantee, it is surprising to note that only one third (33.2%) of the total eligible labour force in Canada is organized.<sup>3</sup> Perhaps even more surprising is the fact that, although women workers account for one third (33.2%) of the total labour force,<sup>4</sup> they make up less than one quarter (22.6%) of the membership

---

<sup>2</sup>International Labour Organization, Convention No. 87, ratified by Canada March 23, 1972.

<sup>3</sup>Minister of Industry, Trade and Commerce, *Annual Report of the Minister of Industry, Trade and Commerce under the Corporations and Labour Unions Returns Act 1970*, Part II, *Labour Unions, Supplement* (Ottawa: Information Canada, 1973), p. 13.

<sup>4</sup>Statistics Canada, Labour Division, *Special Tables - 12 Month Averages* (mimeographed), Table 1.

of trade unions.<sup>5</sup> While two fifths (39.1%) of all men who are paid workers are members of trade unions, little more than one fifth (21.8%) of all women who are paid workers are members of trade unions.<sup>6</sup> The ratio of women holding executive board positions within the trade unions is even more disproportionate, women executives accounting for only 11.1% of all trade union board executives.<sup>7</sup>

Thus the picture emerges of some two and one-half million (2,356,000) women paid workers, of whom only one-half a million (513,203) are organized.<sup>8</sup> Furthermore, even these trade union members are under-represented in the executive bodies of their own trade unions.

The occupational segregation of women in the labour force obviously has something to do with this general state of affairs. Women are, for the most part, employed in the non-organized sectors of the labour force. It is a moot question whether these sectors of the labour force are unorganized because of the presence of women workers, who are notoriously unsophisticated in this regard; or whether the trade unions have evinced little interest in organizing these sectors because of the presence of large numbers of women workers. The fact remains that more than 60 per cent (62.4%) of the whole female labour force is concentrated in low-paid and relatively unskilled jobs: in clerical, sales, and services occupations.<sup>9</sup>

Furthermore, in spite of growing pressures for change that have been building up since the Royal Commission on the Status of Women in Canada exposed the dimensions of this waste of human resources in our economy, there does not appear to be any trend toward the breakdown of occupational segregation. Quite the contrary. In the clerical sector, for example, women now make up almost three quarters (72.0%) of all those employed; only ten years ago, women accounted for less than two thirds (62.7%).<sup>10</sup>

Women are increasingly representing a greater percentage of the work force in the services sector as well, making up as they do well over

---

<sup>5</sup> Minister of Industry, Trade and Commerce, *loc. cit.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Unpublished data from Statistics Canada, Corporations and Labour Unions Returns Act Administration Division.

<sup>8</sup> Minister of Industry, Trade and Commerce, *loc. cit.*

<sup>9</sup> Calculated from, Statistics Canada, Labour Division, *The Labour Force* (monthly) 1972, Cat. No. 71-001 (Ottawa: Information Canada, monthly, 1972 and 1973).

<sup>10</sup> *Ibid.*

half (59.1%) of those employed. A decade ago they also accounted for over half of those employed, but the size of the female component has increased (from 56.5%).<sup>11</sup>

Thus, the dismal picture revealed by the occupational segregation of women workers in the low-paid, frequently dull and unrewarding jobs appears to be becoming still more dismal. For quite apart from the increase over the last decade in the percentage of women workers in the clerical and services sectors, there has been at the same time a reduction in the percentage of women employed in certain better-paid, more highly skilled occupations.

Ten years ago, for example, well over one half (55.4%) of the workers employed in communications were women; this percentage has now dropped to less than one half (49.3%),<sup>12</sup> this in spite of the fact that during that same decade well over one million (1,156,000) additional women entered the labour force.<sup>13</sup>

A faint ray of light may be detected in the slight, but nevertheless discernible, advance revealed by an increase in the percentage of women employed in managerial positions. The percentage of women employed in managerial positions a decade ago was 11.2% of all those employed in this field; the latest data reveal that 14.3% of those so employed are now women.<sup>14</sup> Since women have been continuously employed in the environment of the business world, however, this improvement hardly denotes a breakthrough.

Counterbalancing the gain in management jobs is the slight loss revealed by the decrease during a ten-year period in the percentage of women employed in professional and technical occupations (from 41.6% to 41.2%).<sup>15</sup> In weighing the significance of this reduction, small though it may be, it must be recalled that within the ranks of the professional and technical occupations are such jobs as nurses, few of whom, even in this enlightened age, are men.

Occupational segregation, or the concept of women's jobs vs. men's jobs, is of course deeply rooted in the social mores of a world that is

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Statistics Canada, Labour Division, *Special Tables - 12 Month Averages* (mimeographed), Table 1 in the 1962 and 1972 editions.

<sup>14</sup> Calculated from Statistics Canada, Labour Division, *The Labour Force* (monthly) 1972, Cat. No. 71-001 (Ottawa: Information Canada, monthly, 1972 and 1973).

<sup>15</sup> *Ibid.*

rapidly disappearing. In the pre-technologically advanced society, the segregation frequently stemmed from such elementary factors as male muscular power. Heavy work which had to be executed manually could, of course, be carried out only by those possessing the requisite muscular strength. While this fact of life obviously has not and will not change with the years, the methods of executing heavy work in the technologically advanced industrial society have changed. Automation has revolutionized many jobs associated with heavy work, to such a point that men too are not called upon as often to risk physical impairment; such jobs now are frequently accomplished by pushing a button. Needless to say, this is hardly beyond the muscular strength of the women worker.

But occupational segregation occurred not only because of the inherent requirements of jobs; it occurred also because of moral factors. The Puritan and Victorian ethic combined to keep women away from jobs which might place them in a circumstance upon which the society of those times frowned. It should not go without mention, however, that that same society also found it possible to waive their moral scruples in certain instances as, for example, for the duration of wars, when the labour of women was needed in the national interest. Somehow the ethic could always be superseded for the duration!

This question of waiving standards for the convenience of the economy can also be noted in peacetime legislation relating to such matters as night employment in industry, from which women were frequently prohibited in normal circumstances; or hours of work which were limited. For example, legislative limitations could frequently be relaxed to permit women to be employed outside the normal standards during the rush of a Christmas season; or during periods when certain food produce which was seasonal had to be canned. Somehow the so-called "protective" standards could be forgotten during such periods. Waived for the duration, as it were!

But there can be few today who can any longer justify the exclusion of women from certain jobs on the moral grounds of a Victorian era. This former rationale is as out of date in contemporary society as is the argument that heavy work when automated cannot be executed by women workers.

Why then is the rapidly growing female labour force being continually concentrated in the so-called "female" occupations? Can it be that working men fear the competition of women workers, as once



they feared the competition of immigrants? Can it be that working men feel so unsure of their own capacity to compete for a job that they prefer the alternative of excluding women from any possibility of such competition by claiming the jobs as being for "men only." Is insecurity the villain?

Today in Canada opportunities for work in the labour force may still not be fully available to a number of other groups in addition to women. But at least, in so far as some of these groups are concerned, there has been some visible progress in recent years. The worker who is black, for example, can now hope to find available to him a wider choice of jobs than that to which he once was relegated: railway porter. The worker of Chinese descent need no longer content himself with operating a laundry establishment as the only occupation open to him for earning a living as a worker in this country. The changes that are taking place for these workers stem from the present-day realization that their previous occupational segregation was a manifestation of rank discrimination.

Why then, when occupational segregation is imposed on women in the labour force, is it not also seen to be a manifestation of discrimination? When women are expected to content themselves by seeking employment mainly in services industries; or in clerical jobs; or in some of the other so-called "female" occupations, why is this not recognized as a symptom of the same disease? Why should women be virtually excluded from certain sections of the labour force? Why is it that less than 15 per cent of all those employed in production (14.9%) or in managerial occupations (14.3%) are women? <sup>16</sup>

It is a paradox that this so-called enlightened society, which adheres to principles of human rights, and which also prohibits by law discriminatory wage practices, still permits occupational segregation and wage discrimination based on sex to continue to be rampant in the Canadian work world.

Equal pay legislation has been in force in Canada for some twenty years, prohibiting as it does differential rates of pay based solely on sex. Furthermore, Canada recently reiterated this principle when she ratified an International Labour Convention,<sup>17</sup> the effect of which is to

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> International Labour Organization, Convention No. 100, *Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value*, ratified by Canada November 16, 1972.

summit her to pursuing a policy of wage equality for work of equal value. It might reasonably have been hoped, therefore, that wage differentials would slowly begin to disappear in this land. Unhappily, as in the case of occupational segregation, the trend frequently appears to be in the opposite direction.

Separate rates for men and women for the same or similar jobs are still common. Furthermore, every time wages are increased on the basis of a flat percentage rate, the dollar gap between the women's wages and the men's wages widens. Thus, the wages paid to women workers become proportionately less than the wages paid to the men workers employed in the same or similar jobs in the same establishment.

In reviewing the differentials in hourly average wage rates paid to men and women in similarly described occupations, several dramatic examples of this widening wage gap become apparent. The average wage rates per hour for men cigarette making machine operators exceeded those of women by 6.7% ten years ago; this differential gap has now increased to 14.4%.<sup>18</sup>

Similarly, the differential gap between the male and female average wage rates per hour for a motor vehicle machine operator, which was 32.9% a decade ago, has now widened to 47.1%.<sup>19</sup>

The differential gap between the rates paid to men and women electrical inspectors in communications equipment was 39.7% a decade ago; it has now widened to 48.3%.<sup>20</sup> Even the differential gap for simple assemblers on communications equipment, which was only 5.1% a decade ago, has now grown to 31.4%.<sup>21</sup>

Although in some instances these differential rates are still to be found in certain collective agreements, trade unions in Canada are nevertheless on the record as supporting measures to improve the status of women workers. Unfortunately, the official voice of the trade unions all too frequently does not appear to be heard by the rank and file of the membership. For example, it was recently reported in the press that

---

<sup>18</sup> 1962: \$2.24 for men and \$2.10 for women. 1972: \$4.70 for men and \$4.11 for women. Canada Department of Labour, Economics and Research Branch, *Wage Rates, Salaries and Hours of Labour, 1962* (Ottawa: Queen's Printer, 1963), p. 70; and *Wage Rates, Salaries and Hours of Labour, 1972* (Ottawa: Information Canada, 1973), Table 16.

<sup>19</sup> 1962: \$2.10 for men and \$1.58 for women. 1972: \$3.56 for men and \$2.42 for women. *Ibid.*, (1962), p. 156; and *ibid.*, (1972), Table 57.

<sup>20</sup> 1962: \$2.18 for men and \$1.56 for women. 1972: \$3.53 for men and \$2.38 for women. *Ibid.*, (1962), p. 167; and *ibid.*, (1972), Table 63.

<sup>21</sup> 1962: \$1.45 for men and \$1.38 for women. 1972: \$2.93 for men and \$2.23 for women. *Ibid.*

trade union men were among those who greeted with "loud boos and hisses,"<sup>22</sup> a narrowly passed resolution merely to discuss the subject of the status of women workers.

Such sentiments against fellow workers come ill from those whose struggle for existence was based on the slogan "Solidarity Forever." Solidarity, as originally understood, encompassed all workers. The old slogan may ring somewhat sentimental in this material age, but to those who fought for the acceptance of the principle, the message is still valid.

It has been reported in the press<sup>23</sup> that one of the pioneers of the Canadian trade union movement recently chastised his fellow union members stating that they "have embraced selfish, self-serving attitudes they find in society." He is stated to have claimed that they lack idealism and are not prepared to make the sacrifices to advance the cause of organized labour that their predecessors were. In so far as the cause of women in the trade union movement is concerned, these views would appear to be all too relevant.

But movements and organizations are not different from the individuals of whom they are comprised: they are capable of change. The trade union movement in Canada must be persuaded honestly to accept a heavy responsibility toward the women workers of this land. It is incumbent upon its leadership, in the interest of all workers, to initiate programs designed to organize the unorganized sector of the labour force consisting of women, and, at the same time, to embark on an educational campaign among its own rank and file to provide a hospitable environment for those women workers.

The elimination of occupational segregation in the labour force, and the elimination of such discriminatory practices as differentials in pay based solely on sex, must be accepted as matters of top priority by the rank and file of the trade unions of Canada. For whether the trade unions recognize the fact or not, the great army of women workers in this land will no longer remain acquiescent. Nor can the Canadian economy afford the luxury of the underemployment of so vast a segment of our human resources.

The women workers of Canada are seeking ways to break the vicious circle in which they find themselves within the labour force.

---

<sup>22</sup>"NDP Door for Women is Opened — Part Way," *The Gazette* (Montreal), July 24, 1973.

<sup>23</sup>"A Leader's Lament for Changing Ideals of Trade Unionism," *The Globe and Mail* (Toronto), July 2, 1973.

They are refusing to be told that jobs are not open to them simply because these have always been carried out by men. They are learning to use existing laws to circumvent efforts to pay them less than their male colleagues for doing the same job. They are beginning to learn that they can not be intimidated in their efforts to organize. They are determined to break down the barriers that bar the path to freedom in the world of work.

There is a way for women to obtain justice in the work world: organize!

There is a way for women to eliminate the barriers to equal opportunity: organize!

If the established trade unions wish to ensure that the women workers of Canada when they organize do so within their ranks, then the established trade unions must be prepared to change the present environment that permeates their ranks. They must stand ready to extend to women workers precisely the same trade union principles which the unions have traditionally extended to male workers.

The time is now for the return to original trade union doctrine. In the idiom of late twentieth century youth:

United we stand  
Divided we fall  
And if our backs  
Should ever be against the wall  
We'll be together. . . ."



## THE RIGHTS OF MAN AND THE STATUS OF WOMEN

---

The rights of man as enunciated two centuries ago, when the floodgates burst in the western world, releasing the pent-up reservoirs of man's passionate resistance to the encroachment on the individual by the state, clearly did not imply the contemporary concept of equal rights. For the great principles set out in eloquent language in the American Declaration of Independence, proclaiming that all men are created equal and that they are endowed by their Creator with certain inalienable rights, did not envisage within that concept that black men and Indians were endowed with inalienable rights equal to white men<sup>1</sup> nor that women were endowed with inalienable rights equal to men.

The rights set out in the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen, proclaimed in the French Assembly, were rights designed to do away with social injustices generated by a class society in which the privileged alone enjoyed the beneficence of the state, while the masses were ignored. They did not envisage a society in which women would enjoy the same rights as men.

In the context of the times and in the context of the existing social and political situations, both the French and the American Declarations marked great milestones in the onward march of peoples striving for some measure of dignity and freedom for the individual in the face of the oppressive role of autocratic states. But, they cannot be regarded as charters of freedom for women, for the principles they enunciated so long ago are still not translated into the law nor interpreted by the courts as applying equally to all persons, male and female alike.

---

<sup>1</sup> Leo Kanowitz, *Women and the Law: The Unfinished Revolution* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1969).

Almost a hundred years after the great social revolutions that produced the Declarations of Rights, English and French settlers in the several provinces of Canada, blood-brothers of the authors of the American and French Declarations, together sat down to pen resolutions upon which was to be a statute establishing a single Canadian confederation.

There were not incorporated in those resolutions, nor in the subsequent British North America Act passed by the British Parliament in 1867, provisions concerning the rights and liberties of the citizen.<sup>2</sup> Civil rights was mentioned as a subject that was designated as one of those matters coming within the class deemed to be of local or private nature assigned exclusively to the legislatures of the provinces.

It is questionable whether the omission from the British North America Act, which for over a hundred years has provided the basic written constitution of the Canadian confederation, of guarantees for individual rights would have had any substantial effect on the status of women in this country. In the United States of America, where such guarantees were incorporated in the constitution, an Equal Rights Amendment to that constitution, which would have the effect of ensuring that women's rights before the law would not be diminished by virtue of sex, has still not been ratified by a sufficient number of states to come into force. Thus, what might well have appeared to be a constitutional guarantee of rights in the United States of America for some two hundred years is still not assured. There is no reason to assume that the Canadian experience would have been different in this regard.

This is not to suggest that the incorporation in the British North America Act of provisions ensuring equality before the law without regard to sex would not have affected for women some greater measure of justice today. But it would seem to be clear that, until attitudes relating to the status of women in Canadian society change, bringing with it a change in the attitudes of the courts, a struggle would still have been inevitable.

It should be noted in passing, only for the reason that it subsequently became a matter for referral to the Supreme Court of Canada, that among the matters set out in the British North America Act as coming within the classes of subjects assigned to the Parliament

---

<sup>2</sup>Canada, *House of Commons Debates* (July 1, 1960), pp. 5642-5652.

of Canada was the subject of Indians and Lands reserved for Indians.

It should also be noted, and this for the same reason that in subsequent years it became a matter for referral to the courts, that in setting out the provisions relating to the composition of the Senate, the British North America Act prescribed that the Governor General in the Queen's name may summon "qualified persons" to the Senate.

The first area in which women in Canada sought some recognition of equality before the law was in the political sphere. As in the vast majority of countries, the women of Canada were not entitled to vote nor to hold office in the legislative bodies. This matter of excluding women from all public office<sup>3</sup> was a relic from barbarous days, stemming from the tradition that only persons under arms attended the deliberative assemblies of the early tribes. Armed readiness was a requisite for those participating so to ensure that the deliberative proceedings were not unavoidably interrupted by an attack from another tribe. Tribal women did not bear arms and hence were excluded from the assemblies.

When barbarian tribes settled in the Roman Empire, the traditional exclusion of women from the deliberative assemblies found its way into the opinions of the Roman jurists, thus preserving and continuing what was by then the customary practice.

In Britain, women were persons under legal incapacities: they were excluded by common law from taking part in the administration of justice either as judges or as jurors. These disabilities did not appear to be relieved in spite of legislation introduced in the middle of the 19th century which provided that in all laws words importing the masculine gender should be deemed to include the female gender unless the contrary was expressly provided. The courts unhappily interpreted the law in conformity with the social attitudes of the day rather than the letter of the written statute.

In Canada the rights of women in the political sphere were of course equally limited. On the whole, Canadian women had accepted the legal limitations imposed upon them with relative disinterest. Even at a time when the suffrage movements of Britain and the United States were waxing strong, Canadian women were apathetic, to say the least.

---

<sup>3</sup> Britain, Privy Council of the House of Lords, *Appeal Cases, Henrietta Muir Edwards v. Attorney-General for Canada* (1930), p. 128.

Before the First World War, along with the movement to outlaw the use of alcohol, there began to develop a measure of interest in the suffrage.<sup>4</sup> The Women's Christian Temperance Union early in its campaigns supported women's suffrage in the belief that with the franchise they would gain the necessary support for the introduction of temperance laws in Canada.

The cause of the suffrage was given a measure of respectability when in 1910 the National Council of Women adopted a resolution giving its support to the movement. At that time, of course, no jurisdiction in Canada permitted women to vote, let alone hold any public office.

There had been some measure of female franchise in some provinces in pre-Confederation days, but for the most part this had been in the area of local or municipal politics. As early as 1820,<sup>5</sup> women voted in Trois-Rivières, although only eight years later in the constituency of the Upper Town of Quebec the votes of women were refused.

The Canadian Parliament itself passed an Act in 1834 specifically excluding women from the right to vote. As it happened, this statute was disallowed by the British government for other reasons; but the original prohibition was subsequently written into another Canadian statute passed in 1849, forbidding women from voting in any election, including local and provincial elections. It is a matter of interest that in Nova Scotia it was not until 1859 that the franchise was specifically limited by statute to men.

By the turn of the century, however, the right of women to vote in school and municipal elections was more or less accepted; and interest began to grow in obtaining the provincial franchise. It was the First World War that gave the movement for political equality for women its major thrust.

In the western provinces in particular, where the pioneer communities had seen women shouldering the heavy work load imposed by a society pushing back the frontiers, and particularly during the war years, there was sympathy for the claim to political equality. At the height of the war, in 1916 and 1917, Manitoba, Saskatchewan and

---

<sup>4</sup> Catherine Lyle Cleverdon, *The Woman Suffrage Movement in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1950).

<sup>5</sup> Britain, Privy Council of the House of Lords, *op. cit.*, p. 132.



Alberta, followed by British Columbia and then Ontario, granted to women the right to vote.<sup>6</sup>

The women of these provinces had assumed . . . , by virtue of a federal law passed in 1889 (Franchise Act), under which the federal government had given to the provinces control over the federal franchise, they were now free to vote in federal elections. They were soon disillusioned in this regard, however, when the government of the day made it clear that only specific federal legislation could have this effect. Some women were granted the vote federally under the War Time Elections Act of 1917, when enfranchisement was given to those women who had close relatives in the armed services.

The following year brought enfranchisement without strings attached to all the women of Canada by virtue of the Elections Act passed in 1918. But the right to sit in the House of Commons was still delayed until it was granted temporarily in 1919; it was made permanent in 1920. It is a matter of some interest to note that as late as 1928 the Chief Justice of Canada reasoned<sup>7</sup> that while a woman might be elected as a member of the House of Commons, it was questionable whether a woman might be appointed a member of the Privy Council.<sup>8</sup>

Franchise legislation in most of the other provinces followed relatively quickly the enactment of the federal law, except that the women of Québec were denied the right to vote until as late as 1940. In New Brunswick, where the right to vote was granted in 1919, the right to hold office was withheld until 1934.

Generally speaking, the women of Canada embarked on the decade of the twenties under the happy misconception that they had achieved, and with relative ease, the right to hold office in most of the jurisdictions and legislative bodies of the nation,<sup>9</sup> particularly in all segments of the Parliament of Canada. Already unprecedented provincial appointments of women to public offices never heretofore held began to be made.

In Edmonton, the first woman in the British Empire was appointed as a Police Magistrate; a similar appointment followed in Calgary. It was in connection with one of these appointments that the first hint was

---

<sup>6</sup>"Women Suffrage," *Encyclopedia Canadiana*, 1970 ed., pp. 351-353.

<sup>7</sup>Britain, Privy Council of the House of Lords, *op. cit.*, p. 140.

<sup>8</sup>It was not until 1957, in fact, that the first woman was ever appointed to the federal Cabinet.

<sup>9</sup>"Women Suffrage," *op. cit.*, p. 352.

given of the trouble that lay ahead. Enraged by what he considered to be an unduly harsh sentence imposed on his client by one of the women magistrates, an Alberta lawyer challenged her right to hold court. He claimed that as a woman she did not qualify to be a magistrate because she was not a "person" in the sense used in the British North America Act. Such a contention was subsequently denied by the Supreme Court of Alberta when, in 1917, it declared that in its view there was no legal disqualification from holding public office arising from any distinction of sex.

The matter might well have rested there, except that one of the Magistrates determined to ascertain where the federal Government stood in its interpretation of the British North America Act in relation to the use of the word "person." Through the Federation of Women's Institutes, whose first Conference was held in 1919, a resolution was directed to the Prime Minister of Canada inviting him to summon a woman to the Senate. Other women's organizations, including the National Council of Women, gave their support to the submission.

The matter was referred to the law officers of the Crown, who advised the Prime Minister that the nomination of a woman to the Senate was not possible because the British North America Act limited the persons capable of being summoned to "qualified persons." The law officers considered that women were not so qualified.<sup>10</sup>

For the next six years the matter remained without further concrete action. But meanwhile it was ascertained that under the law,<sup>11</sup> five interested persons could petition the Government for an Order-in-Council directing the Supreme Court of Canada to make a ruling on a constitutional point arising from the interpretation of the British North America Act. Five women of the West made such a petition, seeking the court's interpretation of the term "qualified persons" in relation to a summons to the Senate of Canada. The Government passed the necessary Order-in-Council and in October 1927 the matter was referred to the Supreme Court. In April 1928 the Court handed down its decision.

The Chief Justice of Canada and four justices of the Supreme Court of Canada unanimously gave it as their judgment that women were not

---

<sup>10</sup> Catherine Lyle Cleverdon, *op. cit.*, pp. 141-155.

<sup>11</sup> Canada, Supreme Court of Canada, "In the matter of a reference as to the meaning of the word 'person' in Section 24 of the British North America Act, 1867," *Supreme Court Reports* (1928).

“qualified persons” and therefore they were not capable of being called for appointment to the Senate of Canada.<sup>12</sup>

The reasoning between the eminent jurists differed somewhat one from the other, but there was no difference between them as to the judgment itself. Among the reasons for the judgment was that it is the duty of a court of law to resort to the state of the law at the time the enactment was passed. The British North America Act was, of course, enacted in 1867, and at that time then did not have legal capacity.

The following year an appeal was launched against the judgment of the Supreme Court of the Judicial Committee of the Imperial Council of the House of Lords in England, to which body at that time an appeal could be had.<sup>13</sup> The Privy Council reviewed with care and considerable detail the reasonings of the various members of the Supreme Court of Canada and weighed the conclusions which had been reached by the five justices.<sup>14</sup>

In handing down their own judgment, the Privy Councillors noted that a heavy burden lay on those who sought to set aside an unanimous judgment of the Supreme Court of Canada. In setting aside the Supreme Court decision, therefore, they stated that they did so only after convincing argument and anxious consideration. They were highly critical of the reasoning of the justices of the Supreme Court, chastising the Chief Justice himself for apparent ignorance of certain facets of the law and decided cases.

With regard to the reasoning set out in the judgment that the Supreme Court had to resort to the state of the law at the time the British North America Act was passed in 1867, the Privy Councillors noted that they:

“... do not think it right to apply rigidly to Canada of today the decisions and the reasons therefor which commended themselves, probably rightly, to those who had to apply the law in different circumstances, in different centuries, to countries in different stage of development.”<sup>15</sup>

The Privy Council judgment was unanimous in setting aside the judgment of the Supreme Court of Canada, stating categorically that

---

<sup>12</sup>*Ibid.*

<sup>13</sup>By amendment to the Supreme Court Act in 1949, right of appeal to the Judicial Committee of the Imperial Council was abolished.

<sup>14</sup>Britain, Privy Council of the House of Lords, *op. cit.*

<sup>15</sup>*Ibid.*

women were persons and were eligible to be summoned to and become members of the Senate of Canada.<sup>16</sup>

This momentous judgment appeared to remove the remaining obstacles standing in the way of the full participation of women in the political life of Canada,<sup>17</sup> at least within the federal sphere. But while the law was no longer an obstacle to political participation, attitudes of men and women alike hampered the onward march which might have been expected to take place following the triumphs in the highest courts of the land. Nevertheless, in law women had earned the right to vote and the right to hold office in both of the federal chambers of Parliament.

It was not until the years immediately following the Second World War that the international community began to concern itself with basic human rights. The degradation accorded numerous groups in "civilized" areas of the world, which were so visibly revealed at the close of hostilities, had shocked world opinion. Thus there was embodied in the Charter of the United Nations an affirmation of respect for human rights and fundamental freedoms, and faith in the equal rights of men and women.

When the Universal Declaration of Human Rights was adopted in 1948, fundamental rights were declared to be the right of all without distinction, including distinction as to sex. The Declaration emphasized the right of equality before the law without distinction.

In the twenty-five years since the adoption of the Universal Declaration of Human Rights, the international community has more and more laid emphasis on the prohibition of distinction on grounds of race in extending fundamental rights; it has tended to underplay the prohibition of distinction on grounds of sex. Thus, for example, as a follow-up of the Universal Declaration, a Convention was adopted on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination in 1965. The difference between a Convention and a Declaration should be noted in this context, for while a Declaration is merely a statement of desirable policy, a Convention is an international instrument capable of ratification by member states.

As yet there has been no Convention adopted by the international community providing for the elimination of all forms of discrimination

---

<sup>16</sup>The appointment of the Honourable Muriel McQueen Fergusson as Speaker of the Senate in 1972 placed a woman for the first time in fourth place in the Order of Precedence in Canada.

<sup>17</sup>Some thirty years later, January 30, 1957, Canada ratified the United Nations Convention on the Political Rights of Women which had been adopted by the General Assembly in 1952.



on grounds of sex.<sup>18</sup> It is true that in 1967 the General Assembly of the United Nations adopted a Declaration on the Elimination of Discrimination Against Women; but, like its predecessor the Universal Declaration on Human Rights, it is not an international instrument capable of ratification.

On the other hand, some of the special agencies of the United Nations have adopted a number of Conventions affecting the rights of women in such designated fields as education and employment. The United Nations Education, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) adopted in 1960 a Convention prohibiting discrimination in education on a number of grounds including sex. Canada has not yet ratified this Convention, possibly for the reason that the subject of education constitutionally belongs solely to the provinces.

Another special agency of the United Nations, the International Labour Organization, which has the unique record of having continued to function long after the death of its first parent, the League of Nations, adopted a number of Conventions affecting the rights of women in employment and in vocational training. In fact, even the Charter of the International Labour Organization itself adopted in 1919 contains a statement of principle concerning equal pay for work of equal value without discrimination on grounds of sex. But a Convention designed to attain this principle was only adopted by the ILO itself some thirty years later. Canada ratified this Convention recently.<sup>19</sup>

In 1958 the International Labour Organization adopted another Convention of considerably more significance than the Equal Remuneration Convention, which merely prohibits discrimination in pay on grounds of sex for men and women engaged in similar work. The Discrimination (Employment and Occupation) Convention prohibits discrimination in all conditions of employment, including recruitment, promotions and pay. The Convention defines discrimination to include distinctions based on such factors as race, colour and religion as well as sex.

---

<sup>18</sup>United Nations Covenants affecting women include: the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; International Covenant on Civil and Political Rights; and the Convention on Consent to Marriage, Minimum Age of Marriage and Registration of Marriages, all of which Canada has not ratified. The Convention on Political Rights of Women; and the Convention on Nationality of Married Women, which Canada has ratified.

<sup>19</sup>November 16, 1972.

Canada ratified this Convention in 1964; and legislation was introduced by the federal and provincial governments pursuant to most of the principles set out in it. For reasons that are not clear, nearly all of the statutes, including the federal law, omitted to include sex as one of the discriminatory factors. Thus, when the Report of a Royal Commission<sup>20</sup> was published six years after Canada had ratified the international instrument, discrimination in employment on grounds of sex was not in the law in most parts of Canada. It should be noted, however, that this omission has been substantially rectified during the past three years.

Quite obviously, international action in the field of human rights since the Second World War has not been without influence on the national scene. In no sphere has Canadian sensitivity to human rights been more visible than in the efforts that have been made to find a way to formalize these rights by statute, preferably by entrenchment in the British North America Act where they would be removed from the possibility of legislative tampering by federal or provincial legislative bodies.

Over the years, the problem has been to attain the agreement of all the governments in Canada. It was in the light of the absence of such agreement that the Government in 1960 proposed to Parliament, and Parliament passed, the Canadian Bill of Rights. Serious doubts were expressed both within Parliament<sup>21</sup> and by eminent persons qualified in the law<sup>22</sup> as to the value of a federal statute as the vehicle for providing guarantees of rights. Nevertheless, the authors of the legislation contended that with all its weaknesses it provided more protection than simple reliance on the common law.

The Canadian Bill of Rights among other things was designed to provide within the area of federal jurisdiction for equality before the law without distinction on grounds of sex. But in the first section of the law, it categorically states that:

"It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist without discrimination by reason of . . . sex, . . . the right of the individual of equality before the law . . ."

---

<sup>20</sup>Canada, *Report of the Royal Commission on the Status of Women in Canada* (Ottawa: Information Canada, 1970).

<sup>21</sup>Canada, *House of Commons Debates* (July 4, 1960).

<sup>22</sup>*The Canadian Bar Review*, Vol. XXXVII, No. 1 (March 1959), pp. 77-134.

This categorical statement of fact pales somewhat in the light of discriminatory clauses in federal legislation listed only a decade later by the Royal Commission<sup>23</sup> that examined Canadian law in this regard. The fact is that at the very time when the Canadian Bill of Rights was passed, there were on the federal statute books laws that discriminated on grounds of sex. Furthermore, this state of affairs returned to haunt the supporters of the original statute when, in bringing down a judgment adversely affecting the rights of Indian women,<sup>24</sup> the court based its judgment partially on the state of the law in 1960 as it affected women.

The courts have generally interpreted the Canadian Bill of Rights in such a way as to assume that Parliament did not intend by its provisions to alter other federal laws that might have been interpreted as being inconsistent with the Bill of Rights. It was not until a well-known judgment<sup>25</sup> was handed down by the Supreme Court in 1969 that some expectation was aroused that the courts might be beginning to interpret the law in a way that was more consistent with the hopes of the authors of the Bill of Rights. And it was undoubtedly because of the encouragement derived from this judgment that a recent discriminatory clause in the Indian Act having the effect of treating Indian women differently from Indian men was used as a basis for an appeal to the Supreme Court of Canada.

It is perhaps unfortunate that the test of the Canadian Bill of Rights in so far as it relates to equality before the law without discrimination on grounds of sex should have been based on the Indian Act, if for no other reason than that the subject of Indians and Lands reserved for Indians, as mentioned earlier, is designated in the British North America Act as being a matter coming solely within the jurisdiction of the federal Parliament. This fact somewhat complicated the whole issue, although the earlier judgment had related to the same statute.

Considerable feeling had been aroused in Canada within the Indian community, where fear was expressed lest the whole of the Indian Act should be declared to be invalid, being contrary to the provisions of the Canadian Bill of Rights. This fear was not without validity, since

---

<sup>23</sup>Canada, *Report of the Royal Commission on the Status of Women in Canada* (Ottawa: Information Canada, 1970).

<sup>24</sup>*The Attorney General of Canada v. Jeannette Vivian Corbier Lavell and Richard Isaac and Others v. Yvonne Bedard*, Supreme Court of Canada, August 27, 1973.

<sup>25</sup>*Regina v. Drybones*, *Dominion Law Reports*, Vol. 9 (1970), pp. 473-492.

discrimination on grounds of race is clearly prohibited in the statute; and the Indian community feared the loss of the protection it desired to maintain by virtue of the Indian Act.

Furthermore, it was contended by the Indian communities that Indian lands, being limited, could not support the families of the Indian women who had been disenfranchised by virtue of marriage outside of the reserve. The justification advanced for accepting the non-Indian wives of Indian men was the traditional concept of the man as head of the household.

The women of Canada too were equally aroused by the case in view of the principle of equality before the law which they had hoped to see protected by the Canadian Bill of Rights.

The judgment of the Supreme Court of Canada<sup>26</sup> was clearly a difficult one, since the judges themselves were divided on the issue by five to four. Within the reasoning of those holding the view of the majority, that the Bill of Rights did not render inoperative the discriminatory clause in the Indian Act, the question of equality before the law was discussed. Reference was made to the language employed in the Bill of Rights as meaning that language:

“which it bore in Canada at the time when the Bill was enacted, and it follows that the phrase ‘equality before the law’ is to be construed in the light of the law existing in Canada at that time.”<sup>27</sup>

It will be recalled that almost a half a century ago the Privy Council of the House of Lords<sup>28</sup> had commented adversely on this principle, as noted earlier.

The Supreme Court judgment in this case does not necessarily rule out different judgments in relation to other federal statutes that may also contain clauses that appear to be discriminatory on grounds of sex. The Canadian Bill of Rights nevertheless appears to be bearing out the prophecies of those who, over a dozen years ago, questioned its efficacy as a federal statute.

Clearly the present federal law, applying as it does only within the federal area of jurisdiction, is limited. Similar limitations apply to the two provincial statutes<sup>29</sup> that purport to guarantee rights within the

---

<sup>26</sup>*The Attorney General of Canada v. Jeannette Lavell, op. cit.*

<sup>27</sup>*Ibid.*

<sup>28</sup>Britain, Privy Council of the House of Lords, *op. cit.*

<sup>29</sup>Saskatchewan, Alberta.



area of respective provincial jurisdiction. The laws in a number of provinces contain a variety of discriminatory clauses affecting women, particularly in the fields of family law, welfare, and property rights. A recent decision of the Supreme Court of Canada,<sup>30</sup> which denied any claim to property rights by a wife whose contribution over the years of marriage had been substantial, has focussed the attention of Canadian women on the question of their status as reflected in provincial laws relating to property rights of married women.

Welfare legislation often operates to the disadvantage of women, frequently denying equity on grounds of personal morality.<sup>31</sup> Family law is particularly uneven in the manner in which it applies adversely to women. There can be little doubt of the need for guarantees of equal rights before the law without discrimination on grounds of sex in the provincial area of jurisdiction as well as in the federal.

During the last few years the federal Government has convened a number of constitutional conferences with the provinces at which it was endeavoured to reach an agreement on a constitutional Bill of Rights. This goal has continued to be elusive, although the Prime Minister<sup>32</sup> has made it clear that the effort to obtain a consensus for making the necessary constitutional change is still the policy of the present Government. He has indicated his readiness to consider initiating further consultations with the provincial governments in this regard.

A Bill of Rights entrenched in the constitution of Canada might well provide for women that measure of equity before the law which until now has appeared to be so difficult of attainment. If carefully drafted, it might also provide for other groups of people, people who are young; people who are old; people who are disabled; people who are poor; as well as people who are female, be they single or married, that even-handed justice which is the goal of those concerned with the well-being of our people and of our country.

---

<sup>30</sup>Supreme Court of Canada, *Irene Florence Murdoch v. James Alexander Murdoch* (October 2, 1973).

<sup>31</sup>D. Mendes da Costa, Q.C. (ed.), *Studies in Canadian Family Law*, Vol. 2 (Toronto: Butterworth & Co. Ltd., 1972).

<sup>32</sup>Canada, *House of Commons Debates* (September 20, 1973).

The measure of a civilized state is the fairness of its laws and the enlightenment of the interpretation of those laws.\* Canada might well lead the world in the field of human rights if we the people but will it. The future status of women in this land may well prove to be the barometer with which to judge.

---

\*Mr. Justice Bora Laskin was appointed January 1, 1974, Chief Justice of the Supreme Court of Canada; Mr. Laskin had been associated with dissenting opinions in both Supreme Court judgments concerning the status of certain women to which reference is made in this paper.

## EQUALITY IN PENSIONS FOR WORKING WOMEN

If justice is costly, should justice then not be done?

This question might well have seemed to be rhetorical except for the headline "Is Equality Worth the Fuss?" that appeared over an article published in one of Canada's leading financial journals.<sup>1</sup> The article was based on an actuarial bulletin,<sup>2</sup> which complained about the effort to eliminate discriminatory provisions in pension plans relating to women. The writer had said that a fundamental problem is posed by the fact that pension plans are designed to meet "needs."

"In designing an employee benefits programme the employer tries to apply the available money in a way that will best meet the needs of different classes . . ."

No effort was made to amplify this statement by describing how pension plans to meet "needs," other than by implying the acceptance as fact of certain social assumptions: that women employees have no "needs" for pension plans but male employees do have such "needs." While it is clearly assumed that all male employees have financial responsibilities for dependants, it is also clearly assumed that all female employees do not have financial responsibilities for dependants. It would also appear to be assumed that the single male employee has greater "needs" than the single female employee!

---

<sup>1</sup>John Doherty, *Financial Times of Canada*, November 27, 1972.

<sup>2</sup>"Discrimination by Age, Sex and Marital Status," *Mercer Actuarial Bulletin*, Vol. 22, No. 11 (November 1972).

The fact of the matter is that more than a quarter of a million working women (266,000), or almost one tenth (9.0%) of the female working force, are separated, deserted, divorced or widowed. Add to these more than a million single women (1,006,000) who make up more than a third (34.1%) of the female labour force,<sup>3</sup> and the easy assumption of no female employee "need" begins to pale. In this day of early marriage, the fact that only one third of the female labour force (33.3%) is under the age of twenty-five<sup>4</sup> is also a meaningful statistic.

The outworn assumption that a woman once married is a woman with lifelong economic security should, by this time, have been obliterated by the readily available statistical evidence that refutes categorically such an assumption. Marriages are no longer forever and ever. The increase in marriage breakdown may well be illustrated by one of the numerous available indicators: the divorce rate. In 1961 there were in Canada 36.0 per 100,000 population; in 1970 there were 136.0.<sup>5</sup>

But quite apart from those who are divorced, there are those who are deserted, frequently having children left in their care; there are those who are widows; and there are those who are separated. Did the pension fund planners consider these employees not to be in need of some small measure of security which pension plans provide?

Another consideration that must not be overlooked concerns those women in the labour force who are married: the level of earnings of the male breadwinner. Not all women who work do so in order to maintain a decent standard of living in this age of affluence, a standard which the husband's low wage would not permit. But a very considerable percentage of married women do work precisely for this reason. Pensions are generally assessed on the basis of average earnings over a period of time. Where those average earnings are low, the earned pension also will be low.

What, then, has been the essential difference in pension plans as they relate to women in comparison with men? And what has been the rationale for these differences?

---

<sup>3</sup> Annual averages calculated from Statistics Canada, Labour Division, *The Labour Force*, Cat. No. 71-001 (Ottawa: Information Canada, monthly).

<sup>4</sup> Canada Department of Labour, Women's Bureau, *Women in the Labour Force 1971: Facts and Figures* (Ottawa: Information Canada, 1973).

<sup>5</sup> Statistics Canada, *Vital Statistics 1970*, Cat. No. 84-201 (Ottawa: Information Canada, 1972), p. 18.



In designing pension plans for which women employees are eligible, it had been almost a tradition to set a so-called "normal" retirement age for women lower than that set for men. The normal retirement age is, of course, the earliest age at which an employee may retire and receive as a right full pension benefits. For many years the retirement age for women was sixty, while it was sixty-five for men under the same plan.

It is difficult to understand the reasons for requiring women to retire five years earlier than men — and five years before they could begin to receive the benefits of Canada's Old Age Security plan. The statistical evidence as to the longer life expectancy of women and the equally clear medical evidence as to the lower morbidity rates for women than men for diseases such as heart, respiratory and other serious conditions would have given sufficient proof as to the durability of the female of the species. Here too one can only suppose that the old stereotype vision of woman exemplifying the weaker sex prevailed over rational considerations.

During the last few years, however, management apparently became aware of an economic factor that was not to their advantage: the cost. The added cost of maintaining a lower retirement age for women employees has been calculated to amount to 50% more for pensions with retirement at age sixty than for the same pension with retirement at age sixty-five.<sup>6</sup> This consideration has undoubtedly played no small part in the gradual elimination of lower "normal" retirement age for women in pension plans in Canada. In spite of this, however, there are still almost a quarter (23.2%)<sup>7</sup> of those women now under pension plans who are required to retire at an earlier age than men under the same plans.

In addition to the tradition of cutting women off from pension plans by early retirement, many pension plans do not provide conditions of eligibility for women on the same basis as for men in the same plans. Thus, for example, a man may have been entitled to enter the pension plan after one year of employment, while the woman in the same organization would be entitled to enter the same plan only after five years of employment. When it is realized that the level of the pension is generally calculated on the basis of the number of years of

---

<sup>6</sup>Statistics Canada, *Pension Plans in Canada 1970*, Cat. No. 74-401 (Ottawa: Information Canada, 1972).

<sup>7</sup>*Ibid.*, p. 21.

employment, this shortening of the entitlement period at the beginning, coupled with the shortening of the period at the end where an earlier "normal" retirement age was fixed, has adversely affected the level of women's pensions.

A favourite argument against providing pension rights for women on the same basis as for men is that, since women live longer, the cost of providing pensions for women inevitably will be higher. It has never been satisfactorily explained why the longer life expectancy of women (75.18 vs. 68.75 for men)<sup>8</sup> should prove to be a barrier to equal pension rights while the lower life expectancy rate of some groups of men, those from disadvantaged groups, for example, should not be calculated as offsetting the average male rate.

The average expectation of life in Canada is generally not available on the basis of ethnic or racial group. However, in the United States the average expectation of life for the white male is 67.8 years, while for the black and coloured male it is 60.5 years.<sup>9</sup> Planners of pension plans would justifiably be appalled at the suggestion that pension plans should be geared for these groups having regard to the different life expectancy rates. Why then should it be considered equitable to put forward the same kind of argument in relation to women as a group?

Quite apart from the cry of anguish raised at the prospect of altering plans that would eventuate in the payment to women of pensions on the same terms as those paid to men, little attention has been given to the unhappy fact that women's wage rates are universally low. In economic terms, it is quite possible that the low rates of women's earnings could alone offset the additional years of life expectancy.

The debate that has been raised in Canada on the subject of equal pension rights for women has to it something of an archaic ring in the light of the present statutory provisions in this regard in the United States of America. United States employers are prohibited by the law in that country from making conditions of employment for women which

---

<sup>8</sup> Statistics Canada, Health and Welfare Division, *Vital Statistics 1969*, (Ottawa: Information Canada, 1972), p. 271.

<sup>9</sup> U.S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States 1972*, Superintendent of Documents, Washington, 1972, p. 56.

differ from those for men. The details as to the types of conditions of employment are set out in official guidelines published by the Equal Employment Opportunity Commission.<sup>10</sup>

The guidelines declare that it is an unlawful employment practice for an employer to discriminate between men and women with regard to fringe benefits; fringe benefits are defined so as to include life insurance and retirement benefits. It is further declared that it is not a defence under the law to claim that the sex discrimination was justified on the grounds that the cost of such benefits is greater with respect to one sex than to another.

“Is Equality Worth the Fuss? ” A society that prides itself on justice and fair play should not have posed to it in such facetious terms a question that implies a case without a base. Working women today have no alternative but to be concerned about their own economic well-being, not to mention the economic well-being of their dependants in the event of marriage break-up. A single woman should not be placed in a position inferior to that of a single man. Economists and actuaries alike should cease being blinded by their own assumptions and their vision of the woman stereotype who does not exist.

The “fuss” about the attainment of equal pension conditions is but a small chapter in the struggle for equal rights. The cost, where such cost is involved, is the cost of a fair and a just society!

---

<sup>10</sup> Guidelines on Discrimination Because of Sex issued by the Equal Employment Opportunity Commission on the 31st day of March 1972 in accordance with the authority contained in the U.S. Civil Rights Act of 1964.

## QUÉBEC'S CONTRIBUTION TO THE STATUS OF WOMEN IN CANADA

---

I should like first of all to express to the President of *La Fédération des femmes du Québec*, Madame Yvette Rousseau, my heartfelt thanks for showing sufficient confidence in my capacity to use the French language in public, a confidence I sorely lack at this moment. The federal Government's language course, known as an 'immersion' course, provides an excellent vehicle for communication on an informal basis. But for an old girl like myself, it hardly gives the necessary preparation for discussion of a formal nature such as I would like to have with *La Fédération* today. But this is the kind of opportunity which I have been hoping would be given to me, in spite of my linguistic weakness. For women must converse one with the other if together they are to achieve those things in society which we all seek: equal opportunity.

For the women of Québec in particular, it has been a long and arduous struggle, starting with the effort to win the franchise. It is now almost half a century since a courageous Québécois introduced in the Québec Legislative Assembly in 1927 the first provincial franchise bill. It was the first of fourteen such measures which were brought to the Québec Assembly before the legislation became a reality in 1940.

Recounting those days, the *Encyclopedia Canadiana* reports:

"But it was the women of Québec who had their patience most sorely tried and came nearest to having a real fight. Though there is evidence that they occasionally voted between 1809 and 1834, that right was denied them in 1849 and not restored until 1940."

The efforts by the women of this province to achieve reforms in the Québec Civil Code are also well known to *La Fédération*. For although



all women in Canada suffered legal disabilities, the disabilities under the Civil Code of Québec, based as it is on the Napoleonic Code, were even greater. When the history of the achievement of equal rights for women in Canada comes to be written, the role played by the women of this province will be shown to have been as great, if not more formidable, than that of the women of any other region.

Québec women have achieved several firsts in the way of legislation relating to the status of women that should not be forgotten. For example, it is not widely known that a law placed on the statute books in this province nearly a decade ago (1964), prohibiting discrimination in employment on grounds of sex, was the first such law placed on the statute books of any Canadian jurisdiction. Subsequent provincial legislation along these lines in other provinces may be and in fact is more capable of achieving the goal for which it was enacted, but the first model — even in cars — frequently has to be remedied because of unforeseen flaws.

For example, we now know that employment legislation that depends on the reporting of a complaint by an individual worker in order that it can be activated is hardly capable of providing the necessary tool to do its job. The reason is simple: women who work, particularly women with children, nearly always do so because they must for economic reasons. They prefer to accept conditions of employment that are less favourable than those to which they may be entitled, rather than risk the loss of a much-needed job.

The method of activating laws by means of an individual complaint was used in some provinces in connection with legislation relating to equal pay for equal work. These statutes gathered dust on the shelves until they were amended so as to permit the administering authority itself to initiate action. But these are matters that most of us learned by experience.

Québec is the only jurisdiction that has placed on the statute books the law with which the *Fédération* has been so concerned, the Council on the Status of Women Act. The Council envisaged in this legislation may be similar to that now functioning as an Advisory Council at the federal level, of which your President is the Vice-Chairman. But unlike the Québec counterpart, neither the National Council nor the recently created Ontario Council was appointed by virtue of any Act of Parliament.

As mentioned above, the road that the women of Québec have travelled in the course of the last thirty years has been a long and arduous one. For while the role of women in the family and in the home of the Québec culture has perhaps been a more vital one than that of the women in the homes of other groups in Canada, it has also been a role that prescribed for her, in cultural terms, exceedingly strict limitations once she crossed the threshold of her kingdom. The struggle for political rights was more difficult than elsewhere; and the struggle for professional recognition was certainly more arduous. These were years of tremendous social change during which a predominantly rural society was virtually uprooted, disturbing as it did the traditions of hundreds of years.

In the light of this history, *La Fédération* must view with a tremendous sense of satisfaction the role Québec women are playing in public life today. On the national scene there are those, first of all, who represent this province in the Parliament of Canada. Out of a total of five women Members sitting in the House of Commons, three are from Québec.<sup>1</sup> Furthermore, the only woman Cabinet Minister in the present Parliament, and one of three women ever to hold a Cabinet position in Canada, is a Québécoise.

Québécoise women have been among those called to the Senate of Canada on a number of occasions. One of the more recent of these Senators has played an important and significant role for our country in the international as well as the national arena.<sup>2</sup> And, speaking of women Senators from Québec, I should like to take this opportunity to pay a special tribute to Senator Thérèse Casgrain whose short-lived term deprives us of her wisdom in the Senate Chamber but whose appointment even for a short term was much appreciated by all of the women of Canada. Thérèse Casgrain embodies in her life all of the attributes of the woman in our society fighting for social justice and human rights.

In the international field, as you may know, two Québec women are at this very moment fulfilling important duties as members of the Canadian government delegation to the General Assembly of the United Nations.<sup>3</sup> Furthermore, the present representative of Canada on the

---

<sup>1</sup> Monique Bégin, Jeanne Sauvé and Albanie Morin.

<sup>2</sup> Renaude Lapointe.

<sup>3</sup> Mme Jean-Charles Bonenfant and Monique Bégin. Among the Québec women who have preceded them as members of that delegation, mention must be made of Sister Ghislaine Roquet, CC, CSC.

United Nations Commission on the Status of Women, which will be meeting early next year, is also a Québec woman who is certainly not unknown to the *Fédération*, over which she presided at one time.<sup>4</sup>

Women from Québec are also playing an important role in breaking down the barriers to senior appointments in the federal public service. In a number of important departments, including the Secretary of State and the Treasury Board,<sup>5</sup> Québec women are holding positions of high rank.

All of this reflects the tremendous social change that has taken place within the province; for without that change within the province, Québec women could not be playing the role that they are playing outside the province.

*La Fédération des Femmes du Québec* undoubtedly deserves a great deal of credit for these achievements, for they are not merely the achievements of the individual women concerned, but they are the achievement of public recognition of women's competence, which is the factor that has been missing all along. The competence of Canadian women is not new. It is the recognition of that competence that is new.

But national and international recognition of competence in a few is not enough. Somehow we must find a way to encourage women to develop their individual potential, much of which is still being wasted. We must somehow persuade parents, teachers, counsellors and all of those who are involved in the education of girls, to encourage the furtherance of intellectual as well as manual skills in all fields. And we must persuade the society in which we live that we can no longer waste that potential talent which still rests underutilized in women.

In examining data relating to the education of women, it may come to you as a happy surprise to learn that the women of this province are galloping ahead at a faster pace than women generally across the country. For example, the percentage of Québec women enrolled at the undergraduate level as full-time students in institutions of higher learning exceeds the national averages in almost all cases. In the fields of arts, pure science, commerce and business administration, engineering and applied sciences, medical studies and law, the percentage of Québec women students exceeds the percentage of women students in national terms. In fact, in some instances such as in law, the difference between the Québec figure and the national figure is quite noticeable. It

---

<sup>4</sup>Rita Cadieux.

<sup>5</sup>Rita Cadieux and Denise Moncion.

is not clear why this same record does not apply in the case of journalism, where the enrolment percentage of Québec women is lower than the national percentage.

The encouraging record shown with regard to the enrolment of women at the undergraduate level in Québec is also reflected in the figures relating to the number of women who receive degrees, diplomas and certificates from institutions of higher learning. During the decade between 1961 and 1971, the percentage increase in the proportion of Québec women among all provincial graduates was almost double that of the national proportion. With regard to those earning their Master's degree, the percentage increase in proportion of Québec women also exceeded that of the national proportion by a considerable amount.

It is clear, therefore, that the young women of Québec are advancing more rapidly than the women elsewhere in this country. At the same time, it should not be forgotten that the speed of change in this province is not unrelated to the great social changes that have occurred in the last decade, starting from a time when women were considerably under-represented in the institutions of higher learning.

I do not believe that you would wish at this time to have to digest a lot of statistics relating to working women in Québec. But I should like to tell you one or two facts that may prove to be of particular interest to you. For example, we all know that the number of women entering the labour force during the last ten years has been substantial throughout Canada. But what you may not have known is that the increase in the percentage of all Québec women who entered the labour force during that period is greater than the increase in the percentage of all women in Canada who went to work. The actual size of the female labour force in Québec also increased substantially (63%) during this ten-year period, although this was somewhat short of the national increase (64.3%).

In 1972, well over one quarter (28.8%) of all married women in Québec were in the labour force compared with a national rate of slightly more than one third (33.9%). However, the participation rate of other women, including single, widowed, divorced or separated, was slightly higher (43.0%) for Québec women than the national rate (42.4%).

It is interesting to note that of the women who are in the labour force in Québec, less than half (48.8%) are married. This reflects a different situation from that in the other provinces, where there are



more married women working than other categories. It is undoubtedly a reflection of special cultural traditions to which Québec women adhere.

From this very short outline of a few of the areas where Québec women are rapidly moving ahead, you will realize that outside of the province we are watching you with great interest. In many ways you are showing us the way; and hopefully in some ways we may prove to be helpful to you. I should like to thank the *Fédération* for giving me this opportunity to be with you. The Women's Bureau of the Canada Department of Labour is at all times at your service and the door of our office is wide open. You are invited to enter. The members of our staff are not all linguistically handicapped as I am. On the contrary, we have in our office most charming and competent officers, including a Québécoise, Mrs. Lucille Caron.

## FACT SHEET RELATED TO THE STATUS OF WOMEN IN QUEBEC

### *I Labour Force Data*

- (a) Percentage increase between 1962 and 1972 in the participation rate of women:

Canada	27.9%
Québec	29.6%

- (b) Percentage increase between 1962 and 1972 in the female labour force:

Canada	64.3%
Québec	63.0%

- (c) Percentage of female married population who are in the labour force in 1972:

Canada	33.9%
Québec	28.8%

- (d) Percentage of female labour force who are married:

Canada	56.9%
Québec	48.8%

## II *Educational Data*

(a) Women students as a percentage of all students enrolled in institutions of higher learning 1970-71:

FIELD OF SPECIALIZATION	NATIONAL %	QUÉBEC %
Arts	45.0%	48.7%
Pure Science	25.9%	29.5%
Commerce & Business Administration	8.7%	9.0%
Medical Studies	17.4%	17.7%
Law	12.7%	19.5%
Engineering & Applied Sciences	1.3%	2.3%
Journalism	54.7%	48.9%

(b) Percentage increase between 1960-61 and 1970-71 in the proportion of women graduates among all graduates at the:

Bachelor of Arts Level		Master of Arts Level	
Canada	47.7%	Canada	41.9%
Québec	78.1%	Québec	51.0%





a) Nombre de femmes étudiantes exprimé en pourcentage de tous les étudiants inscrits dans les établissements d'enseignement supérieur en 1970-1971 :

DOMAINE DE SPÉCIALISATION	CANADA	QUÉBEC
Arts	45.0%	48.7%
Sciences pures	25.9%	29.5%
Commerce et administration	8.7%	9.0%
Études médicales	17.4%	17.7%
Droit	12.7%	19.5%
Génie et sciences appliquées	1.3%	2.3%
Journalisme	54.7%	48.9%

d) Augmentation procentuelle de la proportion de femmes diplômées parmi tous les diplômés entre 1960-1961 et 1970-1971 :

Niveau du baccalauréat ès Arts	Canada	Québec
	47.7%	78.1%
	41.9%	51.0%

# DONNÉES RELATIVES À LA SITUATION DE LA FEMME AU QUÉBEC

## I      *Données relatives à la population active*

a) Augmentation procentuelle du taux de participation des femmes entre 1962 et 1972:	
Canada	27.9%
Québec	29.6%
b) Augmentation procentuelle de la population féminine active entre 1962 et 1972:	
Canada	64.3%
Québec	63.0%
c) Pourcentage de femmes mariées dans les rangs de la population active en 1972:	
Canada	33.9%
Québec	28.8%
d) Pourcentage de la population active féminine mariée:	
Canada	56.9%
Québec	48.8%

Il est également intéressant de remarquer que moins de la moitié (48.8%) des Québécoises qui travaillent sont mariées, alors que dans les autres provinces il y a plus de travailleuses mariées que de travailleuses non mariées. Cette situation reflète sans doute les traditions culturelles particulières aux femmes du Québec.

Vous aurez compris, en écoutant ce très court exposé sur certains des domaines dans lesquels les femmes du Québec évoluent rapidement, que les femmes des autres provinces vous portent un grand intérêt. Vous leur indiquez la route à suivre dans bien des domaines et nous espérons, de notre côté, pouvoir vous être utiles de quelque façon. J'aimerais remercier encore une fois la Fédération de m'avoir donné l'occasion de vous rencontrer. Soyez assurées que le Bureau de la main-d'oeuvre féminine du ministère du Travail du Canada est à votre service, en tout temps, et que notre porte vous est grande ouverte. Nous vous invitons à entrer. Les membres de notre personnel ne sont pas tous handicapés comme moi sur le plan linguistique. Au contraire, nous avons dans notre Bureau, des agents des plus charmants et compétents, y compris une Québécoise comme Mme Lucille Caron.

l'ensemble du pays. Dans certaines disciplines, par exemple, en droit, la différence entre les données relatives au Québec et celles pour le Canada est très marquée. On ne s'explique cependant pas pourquoi cette situation ne se répète pas dans le cas du journalisme où le pourcentage des inscriptions des Québécoises est inférieur au pourcentage national. Les statistiques sur le nombre de femmes qui reçoivent des grades, des diplômes et des certificats des établissements d'enseignement supérieur reflètent également la situation encourageante qu'on a constatée concernant l'inscription des femmes aux études de premier cycle dans les universités du Québec. Entre 1961 et 1971, l'augmentation procen-tuelle du nombre de femmes parmi les diplômés du Québec a été presque le double de l'augmentation au niveau national. De plus, l'augmentation en pourcentage du nombre de Québécoises inscrites à la maîtrise dépassait considérablement l'augmentation de la proportion nationale.

Il est donc évident que les jeunes femmes du Québec évoluent plus rapidement que les femmes des autres régions du Canada. Il ne faut pas oublier, toutefois, que la rapidité des changements dans cette province est rattachée à l'importante évolution sociale qui a marqué la dernière décennie et dont le début date de l'époque où les femmes étaient hélas trop peu nombreuses dans les établissements d'enseignement supérieur. Je ne crois pas qu'il soit opportun ici de vous présenter une foule de statistiques sur les travailleuses du Québec, mais j'aimerais quand même vous citer un ou deux faits qui vous intéresseront tout particulièrement. Par exemple, nous savons toutes qu'un grand nombre de femmes sont entrées dans les rangs de la population active, par tout le Canada, durant les dix dernières années. Cependant, ce que vous ignorez peut-être, c'est que, durant cette période, l'augmentation procen-tuelle de la population féminine qui est entrée sur le marché du travail a été plus élevée au Québec que dans l'ensemble du Canada. L'importance numérique de la population active féminine au Québec a aussi augmenté considérablement (63%) durant ces dix années; cette augmentation est cependant légèrement inférieure à l'augmentation nationale (64.3%).

En 1972, plus du quart (28.8%) des femmes mariées du Québec faisait partie de la population active, comparativement à une proportion d'un peu plus du tiers (33.9%) pour l'ensemble du pays. Toutefois, le taux de participation des autres femmes (célibataires, veuves, divorcées ou séparées) était un peu plus élevé au Québec (43.0%) que sur le plan national (42.4%).



Québécoise que la Fédération connaît certainement très bien puis-  
qu'elle en a déjà été la présidente<sup>4</sup>.  
Les femmes du Québec s'illustrèrent aussi en abolissant les obstacles  
qui empêchent l'accès des femmes à des postes de direction dans la  
fonction publique fédérale. Dans plusieurs ministères importants, y  
compris le Secrétariat d'État et le Conseil du Trésor<sup>5</sup>, des Québécoises  
détiennent des postes supérieurs.

Tout cela reflète l'importante évolution sociale qui s'est produite  
dans la province même; en effet, sans cette évolution, les Québécoises  
ne pourraient pas jouer le rôle qu'elles tiennent maintenant à l'extérieur  
de la province.

Une grande part du mérite de ces réussites revient sans aucun doute  
à la Fédération des femmes du Québec, puisque ces réalisations ne sont  
pas dues seulement à l'action des femmes en cause, mais bien à la  
reconnaissance publique de la compétence des femmes, élément qui  
manquait depuis toujours. La compétence des femmes canadiennes  
n'est pas nouvelle, c'est la reconnaissance de cette compétence qui l'est.  
Cependant, il n'est pas suffisant de reconnaître, aux niveaux  
national et international, la compétence de quelques femmes. Nous  
devons trouver le moyen d'encourager toutes les femmes à exploiter  
leur potentiel, potentiel qui est encore trop souvent perdu. Nous devons  
trouver le moyen de persuader les parents, les enseignants, les orienteurs  
et tous ceux qui s'occupent de l'éducation des filles, d'encourager ces  
dernières à développer leurs capacités et leurs aptitudes sur tous les  
plans, et dans tous les domaines. Nous devons également convaincre la  
société dans laquelle nous vivons qu'il faut cesser le gaspillage des  
talents encore inutilisés des femmes.

En examinant les données sur l'éducation des femmes, vous serez  
agréablement surprises d'apprendre que les femmes de cette province  
évoluent plus rapidement que l'ensemble des femmes du pays. Par  
exemple, le pourcentage des Québécoises inscrites comme étudiantes à  
plein temps dans les établissements d'enseignement supérieur dépasse  
les moyennes nationales dans presque toutes les disciplines. Dans les  
domaines des arts, des sciences pures, du commerce et de l'administra-  
tion, du génie et des sciences appliquées, des études de médecine et de  
droit, le pourcentage des étudiantes est plus élevé au Québec que dans

<sup>4</sup>Rita Cadieux.  
<sup>5</sup>Rita Cadieux et Denise Moncion.

Comme nous l'avons déjà dit, la route empruntée par les femmes du Québec durant les trente dernières années, a été longue et difficile. Le rôle que les femmes ont joué au sein de leur famille et de leur foyer a peut-être été plus important au Québec que dans les autres groupes du Canada, mais ce rôle lui a également imposé des restrictions d'ordre culturel sévères, une fois le seuil de son domaine franchi. La lutte pour les droits politiques a été plus difficile que partout ailleurs et la lutte pour la reconnaissance professionnelle, certainement plus ardue. Une évolution sociale importante s'est opérée durant ces années, détachant presque totalement la société rurale qui existait alors et ébranlant ainsi les traditions établies depuis des centaines d'années.

A la lumière de ces faits, la Fédération doit être extrêmement fière du rôle que la Québécoise joue aujourd'hui dans la vie publique. Sur la scène nationale, il y a d'abord celles qui représentent leur province au Parlement du Canada. Des cinq femmes siégeant à la Chambre des communes, trois viennent du Québec<sup>1</sup>. En outre, la seule femme membre du Cabinet, à l'heure actuelle, et l'une des trois seules femmes qui ont occupé un poste de ministre fédéral, est une Québécoise.

Plusieurs femmes du Québec ont été nommées au Sénat du Canada. Une de ces sénatrices québécoises a joué un rôle important pour notre pays, sur la scène tant internationale que nationale<sup>2</sup>. En parlant des Québécoises nommées sénateurs, j'aimerais profiter de l'occasion pour rendre hommage au sénateur Thérèse Casgrain dont le court mandat prive maintenant le Sénat de sa sagesse, mais dont la nomination, même pour une courte période, a été fort appréciée par toutes les femmes du Canada. Thérèse Casgrain incarne toutes les qualités des femmes de notre société qui luttent pour la justice sociale et les droits de l'homme. Sur le plan international, comme vous le savez sans doute, deux Québécoises remplissent actuellement d'importantes fonctions à titre de membres de la délégation du gouvernement du Canada à l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>3</sup>. De plus, la représentante actuelle du Canada à la Commission de la condition de la femme des Nations Unies, qui se réunira au début de l'année prochaine, est également une

<sup>1</sup> Monique Bégin, Jeanne Sauvé et Albanie Morin.

<sup>2</sup> Renau de Lapointe.

<sup>3</sup> Mme Jean-Charles Bonenfant et Monique Bégin. Parmi les Québécoises qui les ont précédées dans la même délégation, citons, notamment, Soeur Ghislaine Roquet, cc, csc.

La Fédération est également très au courant des efforts que les femmes de cette province ont déployés pour la réforme du Code civil du Québec. Il est vrai que les femmes, partout au Canada, étaient défavorisées par la loi, mais le Code civil du Québec, fondé sur le Code de Napoléon, les plaçaient dans une situation encore plus défavorable. Quand l'histoire de la lutte des femmes canadiennes pour l'égalité des droits sera rédigée, on verra que les femmes du Québec ont joué un rôle aussi important, sinon plus, que celui des femmes de toute autre région. Il ne faut pas oublier non plus que les femmes du Québec ont établi plusieurs précédents dans le domaine des lois concernant la situation de la femme. Par exemple, peu de gens savent qu'il y a presque dix ans, une loi interdisant la discrimination dans l'emploi, fondée sur le sexe, a été ajoutée aux Statuts de la province, et que cette loi était la première du genre qui a été adoptée au Canada. Des lois semblables adoptées par la suite dans les autres provinces sont peut-être plus efficaces, mais le premier modèle, même dans la construction d'automobiles, doit souvent être remanié pour corriger les défauts qu'on ne pouvait pas prévoir.

Par exemple, nous savons maintenant que si, pour appliquer la législation du travail il faut attendre que le travailleur lui-même dépose une plainte, cette législation peut difficilement atteindre son objectif. La raison en est très simple: les femmes qui travaillent, surtout celles qui ont des enfants, le font presque toujours pour des raisons économiques. Elles préfèrent accepter des conditions de travail moins avantageuses que celles auxquelles elles ont droit, plutôt que de risquer de perdre l'emploi dont elles ont grand besoin.

Dans certaines provinces, les lois sur le salaire égal pour un travail égal ne pouvaient être appliquées que sur la présentation d'une plainte. Ces lois ont dormi sur les rayons jusqu'à ce qu'elles aient été modifiées de façon à permettre aux autorités compétentes de prendre d'elles-mêmes les mesures nécessaires. Ce sont là, cependant, des choses que la plupart d'entre nous avons apprises par expérience.

La province de Québec est la seule qui a inclus dans ces Statuts la loi dont s'est tellement préoccupée la Fédération, à savoir, la Loi sur le Conseil du statut de la femme. Le Conseil, institué par cette Loi, peut se comparer au Conseil consultatif établi au niveau fédéral et dont Madame Rousseau est la vice-présidente. Mais, contrairement à celui du Québec, ni le Conseil national, ni celui récemment créé en Ontario n'ont été institués en vertu d'une loi d'une Assemblée législative.

## LA CONTRIBUTION DU QUÉBEC À LA SITUATION DE LA FEMME AU CANADA

J'aimerais tout d'abord remercier chaleureusement la présidente de la Fédération des femmes du Québec, Madame Yvette Rousseau, de la confiance dont elle m'honore en me donnant l'occasion de vous adresser la parole en français, confiance que je n'ai malheureusement pas en ce moment. Le cours de langue donné par le gouvernement fédéral et qu'on appelle « cours d'immersion » favorise énormément la communication sans formalités. Mais pour une personne de son âge, il ne donne pas la préparation nécessaire pour lui permettre d'entreprendre une discussion importante comme celle que j'aimerais avoir avec la Fédération aujourd'hui. Toutefois, malgré ma faiblesse linguistique, je ne saurais refuser cette occasion que j'attends depuis longtemps. En effet, les femmes doivent rester en contact les unes avec les autres si elles veulent obtenir, dans la société, ce que nous cherchons toutes: l'égalité des chances.

Les femmes du Québec, en particulier, ont mené une lutte longue et difficile qui a commencé par la lutte pour obtenir le droit de vote. Il y a maintenant près d'un demi-siècle qu'un Québécois courageux présentait à l'Assemblée législative du Québec le premier projet de loi provincial en faveur du vote des femmes; c'était en 1927. Treize autres mesures de ce genre devaient être présentées à l'Assemblée du Québec avant que la loi ne soit adoptée en 1940.

A ce propos, l'*Encyclopedia Canadiana* explique:

que ce fut la patience des femmes du Québec qui a été le plus durement éprouvée et que ce sont elles qui vinrent le plus près de livrer un véritable combat. Bien qu'il soit prouvé qu'elles aient voté, à l'occasion, entre 1809 et 1834, ce droit leur a été refusé en 1849 pour n'être rétabli qu'en 1940.



inférieurs des femmes suffisent à compenser le taux plus élevé de probabilité de vie.

Le débat qui se poursuit actuellement sur l'égalité des droits de pension pour les femmes revêt un caractère quelque peu archaïque à la lumière des mesures législatives adoptées aux Etats-Unis à cet égard. Dans ce pays, en effet, la loi interdit aux employeurs d'établir des conditions d'emploi différentes selon qu'elles s'appliquent aux hommes ou aux femmes. La classification détaillée des diverses conditions d'emploi figure dans la déclaration de principes officielle publiée par l'*Equal Employment Opportunity Commission*<sup>10</sup>.

Cette déclaration stipule qu'il s'agit pour l'employeur d'une pratique illégale en matière d'emploi que de faire preuve de discrimination entre les hommes et les femmes en ce qui touche les avantages sociaux. On y précise, en outre, que du point de vue de la loi, l'argument portant que la discrimination fondée sur le sexe est justifiée du fait que le coût de ces avantages est supérieur dans le cas de l'un ou de l'autre sexe ne constitue pas une défense valable.

« L'égalité en vaut-elle la peine? » Une société qui se targue de justice et d'honnêteté ne devrait pas se trouver face à une question posée en termes aussi facétieux, question qui présuppose une cause sans fondement. Les travailleuses d'aujourd'hui ne peuvent faire autrement que de s'inquiéter de leur propre bien-être économique et, bien entendu de celui des personnes à leur charge. La femme célibataire ne devrait pas être placée dans une situation inférieure à celle de l'homme célibataire. Il faut que tant les économistes que les actuaires cessent d'être aveuglés par leurs propres hypothèses et par leur conception stéréotypée de la femme, lesquelles ne trouvent aucun appui dans la réalité. Toute cette « agitation » au sujet de l'égalité des conditions en matière de pensions n'est qu'une petite étape de la lutte pour l'égalité des droits. Le coût, si coût il y a, est celui d'une société juste et équitable!

---

<sup>10</sup> Déclaration de principes sur la discrimination fondée sur le sexe, publiée par l'*Equal Employment Opportunity Commission* le 31 mars 1972, conformément aux dispositions du U.S. Civil Rights Act de 1964.

les conditions d'admissibilité ne sont pas les mêmes pour les femmes et pour les hommes. Ainsi, dans une même entreprise, un homme pourra souscrire au régime de pension après une année de service, mais les femmes ne pourront le faire qu'après cinq années de service. Comme les pensions sont généralement calculées selon les années de service, ce raccourcissement initial de la période d'admissibilité, doublé du deuxième raccourcissement que constitue la mise à la retraite à un âge moins élevé, a pour effet de réduire le montant des pensions versées aux femmes.

Un argument fréquemment invoqué pour justifier l'inégalité des dispositions applicables aux hommes et aux femmes dans les régimes de pension, c'est qu'étant donné la longévité supérieure des femmes, le coût des pensions qui leur sont versées sera inévitablement plus élevé. On n'a jamais expliqué de façon satisfaisante pourquoi d'une part, la plus forte probabilité de vie des femmes (75.18 contre 68.75 pour les hommes)<sup>8</sup> devrait faire obstacle à l'égalité des droits en matière de pension, alors que d'autre part, la durée de vie inférieure de certains groupes d'hommes, au sein de groupes défavorisés par exemple, ne devrait pas être considérée comme un facteur de compensation du taux moyen de probabilité de vie chez les hommes.

Au Canada, la durée moyenne de vie n'est pas, en règle générale, calculée selon les groupes ethniques. Aux Etats-Unis, cependant, la probabilité de vie est de 67.8 ans pour les hommes de race blanche et de 60.5 ans pour les hommes de couleur<sup>9</sup>. Les responsables des régimes de pension seraient, à juste titre, indignés si on proposait d'élaborer ces régimes en fonction des différentes probabilités de vie applicables à ces groupes. En vertu de quelle logique peut-on considérer comme équitable le recours à un argument du même genre relativement aux femmes en tant que groupe?

Indépendamment des cris d'alarme que suscite la possibilité de modifier les régimes de pensions en vue d'assurer les mêmes conditions pour les femmes et pour les hommes, on a pratiquement ignoré le fait regrettable que les taux de rémunération des femmes sont généralement faibles. En termes économiques, il est fort possible que les gains

<sup>8</sup> Statistique Canada, Division de la santé et du bien-être, *Statistique de l'état civil*, 1969, (Information Canada, Ottawa, 1972) p. 271.  
<sup>9</sup> Ministère du Commerce des E.-U., *Statistical Abstract of the United States 1972*, Surintendant des documents, Washington, 1972, p. 56.

Quelle est donc quant aux régimes de pension la principale différence entre les femmes et les hommes? Et sur quoi se fonde cette différence?

Dans la mise sur pied de régimes de pension applicables aux employés des deux sexes, la pratique quasi traditionnelle a été de fixer l'âge de retraite supposément « normal » à un niveau moins élevé pour les femmes que pour les hommes, l'âge de retraite normal étant évidemment l'âge minimum auquel l'employé peut prendre sa retraite et avoir droit à la pleine pension. Pendant longtemps, l'âge de retraite établi aux termes de régimes de pension était de soixante ans pour les femmes et de soixante-cinq ans pour les hommes.

On a peine à comprendre pourquoi on obligeait les femmes à prendre leur retraite non seulement cinq ans plus tôt que les hommes, mais cinq ans avant de pouvoir toucher les prestations prévues par le régime canadien de sécurité de la vieillesse. Tant les données statistiques sur la probabilité de vie des femmes que les données médicales sur les taux de morbidité moins élevés chez les femmes que chez les hommes (quant aux affections cardiaques, troubles respiratoires et autres maladies graves) auraient dû faire la preuve de la résistance de l'élément féminin de l'espèce humaine. Force nous est de supposer qu'ici encore, l'ancienne notion stéréotypée de la femme représentant le sexe faible l'a emporté sur les considérations d'ordre rationnel.

Ces dernières années, toutefois, les employeurs se sont apparemment rendu compte d'un facteur économique contraire à leurs intérêts, soit le facteur-coût. On a calculé que dans le cadre d'un même régime de pension, la mise à la retraite des femmes à un âge moins avancé entraîne un coût supplémentaire de 50% plus élevé lorsque l'âge de la retraite est fixée à soixante ans que lorsqu'il est fixé à soixante-cinq ans<sup>6</sup>. Voilà qui a certainement beaucoup joué en faveur de la hausse progressive de l'âge de retraite « normal » prévu pour les femmes dans les régimes de pension en vigueur au Canada. Il reste, néanmoins, que près d'un quart (23,2%)<sup>7</sup> des femmes qui souscrivent actuellement à un régime de pension sont forcées de prendre leur retraite plus tôt que leurs collègues masculins qui participent aux mêmes régimes.

Outre la pratique de réduire la période de cotisation des femmes par une mise à la retraite prématurée, dans nombre de régimes de pension,

<sup>6</sup> Statistique Canada, *Pension Plans in Canada, 1970*, n° de cat. 74-401 (Information Canada, Ottawa, 1972).

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 21.

Il n'en demeure pas moins que plus d'un quart de million (266,000) de travailleuses, soit près d'un dixième (9,0%) de la main-d'oeuvre féminine, sont séparées, abandonnées, veuves ou divorcées. Ajoutez à ce chiffre le million et plus (1,006,000) de femmes célibataires qui représentent plus d'un tiers (34,1%) de la main-d'oeuvre féminine<sup>3</sup> et l'hypothèse facile de l'absence du besoin quant aux femmes en emploi commence à s'affaiblir. A notre époque de mariages précoces, le fait qu'un tiers seulement (33,3%) de la main-d'oeuvre féminine se trouve dans la catégorie des moins de vingt-cinq ans<sup>4</sup> n'est pas non plus une donnée négligeable.

L'hypothèse périme qu'une fois mariée, une femme possède la sécurité économique sa vie durant devrait de nos jours avoir succombé sous l'évidence des données statistiques, faciles à se procurer et qui la réfutent catégoriquement. Les mariages ne durent plus toujours et à jamais. Citons, entre autres indices du nombre croissant de mariages rompus, le taux de divorce: en 1961, on comptait, au Canada, 36,0 divorces par 100,000 habitants; en 1970, ce taux était passé à 136,0<sup>5</sup>.

Mais mises à part les divorcées, il y a les femmes abandonnées, qui souvent ont des enfants à leur charge; il y a aussi les veuves et les femmes séparées. Ceux qui élaborent les régimes de pension n'ont donc pas songé que ces catégories d'employées ont besoin de la sécurité que représentent les régimes de pension?

Un autre facteur dont il faut tenir compte en ce qui a trait aux femmes mariées dans la population active, c'est le revenu des hommes, soutiens de famille. Toutes les femmes en emploi ne travaillent pas en vue de maintenir à notre ère d'abondance un niveau de vie convenable, niveau de vie que les faibles revenus du mari ne permettent pas d'atteindre. Mais une proportion considérable de femmes mariées travaillent précisément pour cette raison. Les pensions étant généralement calculées selon les gains moyens pendant un certain nombre d'années, si ceux-ci sont faibles, les pensions le seront également.

<sup>3</sup> Moyennes annuelles calculées d'après les données publiées par la Division du travail, Statistique Canada, *La main-d'oeuvre*, n° de cat. 71-001 (publication mensuelle, Information Canada, Ottawa).

<sup>4</sup> Ministère du Travail du Canada, Bureau de la main-d'oeuvre féminine, *Les femmes dans la population active 1971: faits et données* (Information Canada, Ottawa, 1973).

<sup>5</sup> Statistique Canada, *Statistiques de l'état civil, 1970*, n° de cat. 84-201 (Information Canada, Ottawa, 1972) p.18.



## L'ÉGALITÉ DE PENSIONS POUR LES TRAVAILLEUSES

Si le prix de la justice est élevé, doit-on pour autant sacrifier la justice? Il pourrait fort bien s'agir d'une question purement rhétorique si ce n'était d'un article publié récemment dans un des principaux journaux financiers du Canada<sup>1</sup> et intitulé «Is Equality Worth the Fuss?» (L'égalité en vaut-elle la peine?). L'article se fonde sur un bulletin actuariel<sup>2</sup> dans lequel l'auteur proteste contre les efforts visant à éliminer des régimes de pension les dispositions discriminatoires à l'égard des femmes. Selon lui, le fait que les régimes de pension soient conçus en fonction des «besoins» pose un problème fondamental.

Dans l'élaboration d'un programme d'avantages sociaux à l'intention de ses employés, l'employeur s'efforce d'utiliser les fonds disponibles de la façon qui répondra le mieux aux besoins de différentes catégories. . .

S'abstenant de tout effort pour étouffer cet énoncé en expliquant comment les régimes de pension répondent aux «besoins», l'auteur se borne à laisser entendre que c'est un fait reconnu que contrairement à leurs collègues masculins, les employées n'ont pas «besoin» de régimes de pension. Il est clair que l'auteur souscrit à la double hypothèse que si tous les hommes en emploi ont des personnes à leur charge, aucune femme en emploi n'assume de semblables responsabilités financières. Il semble en outre présumer que les besoins de l'employé célibataire de sexe masculin sont supérieurs aux besoins de l'employé célibataire de sexe féminin.

---

<sup>1</sup> John Doherty, *Financial Times of Canada*, 27 novembre 1972.  
<sup>2</sup> «Discrimination by Age, Sex and Marital Status», *Mercer Actuarial Bulletin*, Volume 22, n° 11 (novembre 1972).

dans son application préjudiciable aux femmes. Il n'y a aucun doute sur la nécessité de garantir l'égalité des droits devant la loi sans discrimination fondée sur le sexe dans les domaines ressortissant de la compétence et fédérale et provinciale.

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a convoqué les provinces à un certain nombre de conférences constitutionnelles au cours desquelles on s'est efforcé d'arriver à un accord au sujet d'une déclaration constitutionnelle des droits. Ce but est demeuré difficile à atteindre, quoique le premier ministre<sup>32</sup> ait déclaré clairement que le gouvernement actuel entend toujours poursuivre les efforts visant à obtenir un consensus afin d'apporter les modifications nécessaires à la constitution. Il s'est dit prêt à entamer de nouvelles consultations à ce sujet avec les gouvernements provinciaux.

L'incorporation d'une Déclaration des droits dans la constitution du Canada pourrait bien assurer aux femmes l'égalité devant la loi qui jusqu'ici a semblé si difficile à obtenir. Soigneusement rédigée, elle pourrait également assurer à d'autres catégories de personnes, les jeunes, les personnes âgées, les invalides, les économiquement faibles, ainsi que les femmes, célibataires ou mariées, cette justice rendue avec équité à laquelle tendent ceux qui se soucient du bien-être de nos concitoyens et de notre pays.

Une nation civilisée se mesure à l'impartialité de ses lois et à leur interprétation éclairée.\* Si les Canadiens le voulaient vraiment, le Canada pourrait fort bien assumer le rôle de chef de file de tous les pays dans le domaine des droits de l'homme. La situation future des femmes de notre pays pourrait bien s'avérer être le baromètre qui pourrait nous permettre de fonder notre jugement à cet égard.

---

<sup>32</sup> Canada, *Débats de la Chambre des communes* (20 septembre 1973).

\* Le 1<sup>er</sup> janvier 1974, le juge Bora Laskin a été nommé juge en chef de la Cour suprême du Canada. M. Laskin a différé d'opinion dans les deux jugements rendus par la Cour suprême au sujet du statut de certaines femmes auquel ce texte fait allusion.

La législation de l'assistance sociale porte souvent préjudice aux femmes, en leur refusant fréquemment justice pour des raisons de moralité individuelle<sup>31</sup>. Le droit familial est particulièrement inégal

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Grande-Bretagne, Privy Council of the House of Lords, *op. cit.*  
<sup>29</sup> Saskatchewan, Alberta.

<sup>30</sup> Cour suprême du Canada, *Irene Florence Murdoch c. James Alexander Murdoch* (2 octobre 1973)  
<sup>31</sup> D. Mendes da Costa, Q.C. (ed.), *Studies in Canadian Family Law*, Vol. 2 (Toronto, Butterworth & Co. Ltd., 1972).

On se rappellera qu'il y a près d'un demi-siècle, comme on l'a déjà souligné, le Conseil privé de la Chambre des lords<sup>28</sup> avait émis des commentaires défavorables au sujet de ce principe. Le jugement de la Cour suprême dans cette affaire n'inflirme pas nécessairement d'autres jugements relatifs à d'autres lois fédérales qui peuvent également renfermer des articles qui semblent être discriminatoires pour des raisons de sexe. La Déclaration canadienne des droits semble néanmoins, confirmer les pronostics de ceux qui doutaient de son efficacité en tant que loi fédérale il y a plus de douze ans.

Comme elle ne s'applique qu'aux domaines relevant de l'autorité fédérale, la législation fédérale actuelle est évidemment limitée. C'est également le cas des deux lois provinciales<sup>29</sup> visant à garantir les droits au niveau de ces deux provinces. La législation de plusieurs provinces renferme divers articles discriminatoires à l'égard des femmes, surtout dans les domaines du droit familial, de l'assistance sociale, et des droits de propriété. Une récente décision de la Cour suprême du Canada<sup>30</sup> qui a rejeté une action en droits de propriété intentée par une femme dont la contribution durant les années de son mariage avait été considérable, a retenu l'attention des femmes du Canada sur leur situation aux termes des lois provinciales concernant les droits de propriété des femmes mariées.

contre quatre sur la question. Dans l'exposé des motifs de leur décision, ceux qui se sont ralliés au point de vue majoritaire selon lequel la Déclaration des droits ne rendait pas inopérant l'article discriminatoire de la Loi sur les Indiens ont discuté de la question de l'égalité devant la loi. Ils ont interprété la teneur de la Déclaration des droits.

.. dans le sens qu'elle avait au Canada à l'époque de la mise en vigueur du projet de loi, et il s'ensuit que la phrase 'égalité devant la loi' doit être interprétée à l'appui de la loi qui existait au Canada à ce moment

<sup>25</sup> *Regina v. Drybones, Dominion Law Reports*, Vol. 9 (1970), pp. 473-492.  
<sup>26</sup> *Le Procureur général du Canada c. Jeanette Lavell*, op. cit.

Cour suprême du Canada. Il est peut-être regrettable que la mise à l'épreuve des dispositions de la Déclaration canadienne des droits, qui touchent à l'égalité devant la loi sans distinction de sexe, ait été fondée sur la Loi sur les Indiens, ne serait-ce que parce que la question des Indiens et des terres qui leur sont réservées, figure, comme il a été mentionné plus tôt, parmi les domaines considérés dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, comme relevant exclusivement de l'autorité du Parlement fédéral. Cela a quelque peu compliqué l'ensemble de la question, bien que le jugement antérieur se rapportait à la même loi.

Cette affaire a suscité de fortes réactions chez les Indiens du Canada qui craignait qu'on déclare invalide l'ensemble de la Loi sur les Indiens, comme étant contraire aux dispositions de la Déclaration canadienne des droits. Cette crainte n'était pas sans fondement, puisque la discrimination fondée sur la race est clairement interdite dans la loi, et la collectivité indienne a eu peur de perdre la protection qu'elle désirait maintenir en vertu de la Loi sur les Indiens.

De plus, les collectivités indiennes ont soutenu qu'étant donné leur exiguïté, les terres indiennes ne pouvaient supporter les familles des femmes indiennes qui avaient perdu leur statut d'indienne en raison de leur mariage à des non-Indiens. La décision d'accorder ce statut aux épouses non indiennes des hommes indiens repose sur le concept traditionnel de l'homme comme chef de famille.

L'intérêt des femmes du Canada était également éveillé par cette affaire en raison du principe d'égalité devant la loi qu'elles avaient espéré voir protégé par la Déclaration canadienne des droits.

Le jugement de la Cour suprême du Canada<sup>26</sup> a évidemment été difficile à rendre puisque les juges eux-mêmes étaient divisés à cinq

judgement notoire<sup>25</sup>, rendu par la Cour suprême en 1969, qu'on commença à espérer que les tribunaux allaient dorénavant interpréter la loi de façon plus conforme aux aspirations des auteurs de la Déclaration des droits. Et ce fut sans aucun doute à cause de l'encouragement qui est résulté de ce jugement qu'un récent article discriminatoire de la Loi sur les Indiens, en vertu duquel on traite les Indiennes différemment des Indiens, a été utilisé comme motif d'interjection d'appel auprès de la



Nord britannique, de façon à écarter la possibilité de mesures législatives contraires, à l'échelon fédéral ou provincial.

Au fil des ans, le problème a été d'obtenir l'assentiment de tous les gouvernements du Canada. Face à l'absence d'un consensus de ce genre, en 1960, le gouvernement a présenté au Parlement, qui l'a adoptée, la Déclaration canadienne des droits. De sérieux doutes furent émis au sein du Parlement<sup>21</sup>, ainsi que par d'éminents juristes<sup>22</sup>, quant à la valeur d'une loi fédérale en tant que moyen de garantir des droits. Néanmoins, les auteurs de cette loi ont soutenu que malgré toutes ses lacunes, elle assurait plus de protection que le simple droit coutumier.

La Déclaration canadienne des droits visait, notamment, à assurer dans les secteurs relevant de l'autorité fédérale, l'égalité devant la loi, sans distinction fondée sur le sexe. Mais dans le premier article de la loi il est stipulé très clairement que :

Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada quels que soient... son sexe... le droit de l'individu à l'égalité devant la loi...

Cette déclaration de fait sans équivoque pâlit quelque peu à la lumière des dispositions discriminatoires qui figurent dans des lois fédérales, et qui ont été énumérées seulement dix ans plus tard par la Commission royale<sup>23</sup> qui a examiné les lois du Canada à cet égard. En réalité, au moment même de l'adoption de la Déclaration canadienne des droits, il existait dans la législation fédérale des lois discriminatoires pour des raisons de sexe. En outre, cet état de choses est revenu hanter les partisans de la loi originale lorsqu'en rendant un jugement qui portait atteinte aux droits des femmes indiennes<sup>24</sup>, le tribunal l'a fondé en partie sur la loi de 1960 dans son application à l'égard des femmes. Généralement, les tribunaux ont interprété la Déclaration canadienne des droits de façon à laisser supposer qu'aux termes des dispositions de cette loi, le Parlement n'entendait nullement modifier d'autres lois fédérales que l'on pourrait interpréter comme étant contradictoires à la Déclaration des droits. Ce n'est qu'après un

<sup>21</sup> Canada, *Débats de la Chambre des communes* (4 juillet 1960).  
<sup>22</sup> La revue du barreau canadien, Vol. XXXVII, No 1 (mars 1959), pp. 77-134.  
<sup>23</sup> Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada* (Ottawa, Information Canada, 1970).  
<sup>24</sup> Le procureur général du Canada contre Jeanette Vivian Corbier Laveil et Richard Isaac et autres contre Yvonne Bédard, Cour suprême du Canada, le 27 août 1973.

l'organisation qui lui a donné naissance, à savoir la Société des Nations, a adopté un certain nombre de conventions concernant les droits des femmes dans l'emploi et dans la formation professionnelle. En fait, la charte même de l'Organisation internationale du Travail, adoptée en 1919, renferme une déclaration de principe au sujet de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale sans distinction de sexe. Mais ce n'est que trente ans plus tard environ que l'OIT a adopté une convention destinée à sanctionner ce principe, convention que le Canada a récemment ratifiée<sup>19</sup>.

En 1958, l'Organisation internationale du Travail a adopté une autre convention beaucoup plus importante que celle sur l'égalité de rémunération, laquelle proscriit seulement la discrimination dans les salaires versés aux hommes et aux femmes qui effectuent un travail similaire. La convention sur la discrimination (emploi et occupation) interdit la discrimination dans toutes les conditions d'emploi, y compris l'embauche, l'avancement et la rémunération. Le terme « discrimination » y est défini de façon à comprendre les distinctions fondées sur des facteurs tels que la race, la couleur, la religion et le sexe.

Le Canada a ratifié cette convention en 1964; et les gouvernements fédéral et provinciaux ont voté des lois conformes à la plupart des principes qui y sont énoncés. Pour des raisons obscures, presque toutes ces lois, y compris la loi fédérale, ont omis d'inclure le sexe au nombre des facteurs de discrimination. Par conséquent, lorsque le rapport d'une commission royale<sup>20</sup> a été publié, six ans après la ratification de la convention en question par le Canada, la discrimination dans l'emploi pour des raisons de sexe ne figurait pas dans la loi de la plupart des régions du Canada. Il faut cependant noter que cette omission a été dans une large mesure réparée au cours des trois dernières années.

Il ne fait aucun doute que depuis la Seconde Guerre mondiale, l'activité internationale dans le domaine des droits de l'homme n'a pas été sans influencer la scène nationale. L'intérêt du Canada à l'égard de la question des droits de l'homme s'est surtout manifesté dans les efforts déployés en vue de trouver un moyen d'affermir ces droits par des lois, de préférence en les incorporant dans l'Acte de l'Amérique du

<sup>19</sup> 16 novembre 1972.

<sup>20</sup> Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada* (Ottawa, Information Canada, 1970).

En 1948, lors de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, on a déclaré que les droits fondamentaux s'appliquaient à tous sans distinction, y compris celle fondée sur le sexe, en insistant sur le droit d'égalité sans distinction devant la loi.

Au cours des 25 années qui ont suivi l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, la communauté internationale a de plus en plus insisté sur l'interdiction d'établir, dans l'octroi des droits fondamentaux, des distinctions fondées sur la race; elle a eu tendance à moins souligner l'interdiction d'établir des distinctions fondées sur le sexe. Ainsi, pour donner suite à la Déclaration universelle, on a adopté en 1965 une convention portant sur l'élimination de la discrimination raciale sous toutes ses formes. Il convient de préciser dans ce contexte la différence entre une convention et une déclaration; une déclaration est simplement l'engagement d'une politique souhaitable, tandis qu'une convention est un instrument international que les Etats membres peuvent ratifier.

Jusqu'ici, aucune convention internationale n'a été adoptée au sujet de l'élimination de toutes formes de discrimination fondée sur le sexe<sup>18</sup>. Il est vrai qu'en 1967, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une déclaration sur la suppression de la discrimination contre les femmes; mais, comme c'est le cas pour la déclaration universelle des droits de l'homme qui l'a précédée, il ne s'agit pas d'un instrument international pouvant être ratifié.

D'autre part, certains des organismes spéciaux des Nations Unies ont adopté un certain nombre de conventions touchant aux droits des femmes dans des domaines désignés comme l'éducation et l'emploi. L'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO) a adopté, en 1960, une convention qui interdit la discrimination dans l'éducation pour diverses raisons, y compris le sexe. Le Canada n'a pas encore ratifié cette convention, probablement parce qu'en vertu de la constitution, l'éducation relève exclusivement des provinces.

Un autre organisme spécial des Nations Unies, l'Organisation internationale du Travail, qui est le seul à avoir survécu longtemps à

---

<sup>18</sup> Les conventions des Nations Unies qui intéressent les femmes comprennent: la convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels; la convention internationale sur les droits civils et politiques; et la convention sur le consentement, l'âge minimum et l'enregistrement en matière de mariage, dont aucune n'a été ratifiée par le Canada. Celui-ci a toutefois ratifié la convention sur les droits politiques des femmes; et celle sur la nationalité des femmes mariées.

toute évidence, ignore certains aspects de la loi et de jugements antérieurs.

Quant à l'argument invoqué dans le jugement, selon lequel la Cour suprême devait se reporter au contexte juridique existant à l'époque de l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, en 1867, les conseillers privés ont souligné que :

... selon eux, il ne convenait pas d'appliquer avec rigidité au Canada actuel les jugements et les théories auxquels se rangeaient, probablement avec raison, ceux qui devaient appliquer la loi dans les circonstances, à des siècles et à des degrés de civilisation différents.<sup>15</sup>

Le jugement du Conseil privé a été unanime dans le rejet de celui de la Cour suprême du Canada; il a établi catégoriquement que les femmes étaient des personnes et qu'elles étaient admissibles à la charge de membres du Sénat du Canada<sup>16</sup>.

Cet important jugement a semble renverser les derniers obstacles qui empêchaient la pleine participation des femmes à la vie politique du Canada<sup>17</sup>, du moins, à l'échelon fédéral. Mais même si la loi ne présentait désormais plus d'entraves à la participation politique, l'attitude tant des femmes que des hommes a gêné la progression à laquelle on aurait pu s'attendre après les triomphes remportés auprès des plus hautes instances du pays. Néanmoins, les femmes avaient conquis juridiquement le droit de voter et celui d'assumer des fonctions dans les deux chambres du Parlement fédéral.

Ce n'est qu'au cours des années qui ont immédiatement suivi la Seconde Guerre mondiale qu'on a commencé, sur la scène internationale, à se préoccuper des droits fondamentaux de l'homme. L'avilissement de nombreux groupes dans des régions « civilisées » du monde qui avait été de manière tellement frappante à la fin des hostilités avait scandalisé l'opinion mondiale. Par conséquent, on avait inclus dans la Charte des Nations Unies une affirmation du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et une affirmation également de la croyance à l'égalité des droits de l'homme et de la femme.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> En 1972, la nomination de l'honorable Muriel McQueen Ferguson au poste de président du Sénat a placé pour la première fois une femme en quatrième position dans l'ordre de préséance du Canada.

<sup>17</sup> Environ trente ans plus tard, le 30 janvier 1957, le Canada a ratifié la convention des Nations Unies sur les droits politiques des femmes, que l'Assemblée générale avait adoptée en 1952.



rendu compte qu'en vertu de la loi<sup>1</sup> cinq personnes intéressées pouvaient réclamer au gouvernement un décret du conseil enjoignant à la Cour suprême du Canada de se prononcer sur un point constitutionnel résultant de l'interprétation de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Cinq femmes de l'Ouest ont présenté une pétition visant à obtenir de la cour l'interprétation du terme « personnes qualifiées » relativement aux nominations au Sénat du Canada. Le gouvernement a émis le décret nécessaire et en octobre 1927, la question était déferée à la Cour suprême. En avril 1928, la Cour a fait connaître sa décision.

Le Juge en chef du Canada et quatre juges de la Cour suprême ont déclaré à l'unanimité que les femmes n'étaient pas des « personnes qualifiées » et que, par conséquent, elles ne pouvaient pas être nommées au Sénat du Canada<sup>12</sup>.

Les raisons invoquées variaient quelque peu d'un éminent juriste à l'autre mais tous étaient d'accord quant au jugement proprement dit. Parmi les motifs de décisions, on a invoqué que dans l'interprétation d'une loi donnée, un tribunal est tenu de se reporter au contexte juridique existant au moment de l'adoption de cette loi. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, comme on le sait, a été adopté en 1867. À ce moment-là, les femmes ne jouissaient pas de capacité juridique.

L'année suivante, un appel était interjeté contre le jugement de la Cour suprême auprès du Comité judiciaire du Conseil impérial de la Chambre des lords en Angleterre, organisme auquel, à l'époque, on pouvait s'adresser en pareil cas<sup>13</sup>. Le Conseil privé a examiné minutieusement le raisonnement des cinq juges de la Cour suprême du Canada, ainsi que les conclusions auxquelles ils en étaient arrivés<sup>14</sup>.

En rendant leur propre jugement, les membres du Conseil privé ont souligné la tâche difficile de ceux qui cherchaient à rejeter un jugement unanime de la Cour suprême du Canada. Par conséquent ont-ils déclaré, ils n'ont pris une telle décision qu'après profonde délibération et mûre réflexion. Ils ont sévèrement critiqué le raisonnement des juges de la Cour suprême, fustigeant le juge en chef lui-même pour avoir, selon

<sup>11</sup> Canada, Cour suprême du Canada, « En ce qui concerne une référence quant au sens du mot "personne" à l'article 24 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867 » *Rapports de la Cour suprême* (1928)

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Le droit d'appel au Comité judiciaire du Conseil impérial a été aboli par une modification apportée à la Loi sur la Cour suprême en 1949.

<sup>14</sup> Grande-Bretagne, Privy Council of the House of Lords, op. cit.

d'une façon relativement facile, le droit d'occuper une charge dans la plupart des juridictions et des corps législatifs du pays<sup>9</sup>, et, en particulier, dans tous les secteurs du Parlement du Canada. Déjà, au niveau provincial, on commença, geste sans précédent, à nommer des femmes à des charges publiques jusqu'alors occupées exclusivement par des hommes.

La première nomination d'une femme comme juge d'instruction dans l'Empire britannique a eu lieu à Edmonton et la seconde, à Calgary. Ce fut en rapport avec l'une de ces nominations que, pour la première fois, on a pu entrevoir les difficultés que l'avenir réserverait. Outre par la sévérité, à son avis excessive, de la peine imposée à son client par l'un des juges d'instruction féminins, un avocat de l'Alberta contesta le droit de celle-ci de rendre un jugement. Il a prétendu qu'en tant que femme elle n'était pas qualifiée pour être magistrat, du fait qu'elle n'était pas une « personne » selon le sens donné à ce terme dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. La Cour suprême de l'Alberta a, par la suite, réfuté cette affirmation lorsqu'en 1917, elle a déclaré que, selon elle, le sexe d'une personne n'était pas un facteur d'incapacité juridique empêchant cette personne d'occuper une charge publique.

La chose aurait bien pu en rester là si l'un des juges n'avait pas décidé de vérifier la position du gouvernement fédéral dans son interprétation du sens donné au terme « personne » par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Par l'entremise de la Fédération des associations féminines dont le premier congrès a eu lieu en 1919, une résolution a été adressée au premier ministre du Canada l'invitant à appeler une femme au Sénat. D'autres organisations féminines, y compris le Conseil national des femmes, ont appuyé cette proposition. La question a été soumise aux conseillers juridiques de la Couronne qui ont informé le premier ministre que la nomination d'une femme au Sénat était impossible parce que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique réservait la charge de sénateur aux « personnes qualifiées » et que, de leur avis, les femmes ne l'étaient pas<sup>10</sup>.

Pendant les six années subséquentes, la question n'a fait l'objet d'aucune autre mesure concrète. Mais dans l'entre-temps, on s'était

<sup>9</sup> «Women Suffrage», op. cit., p. 352.

<sup>10</sup> Catherine Lyle Cleverdon, op. cit., pp. 141-155.

au niveau provincial. Ce fut la Première Guerre mondiale qui donna au mouvement pour l'égalité politique des femmes sa principale impulsion. Dans les provinces de l'Ouest, en particulier dans les colonies de pionniers où les femmes avaient partagé les lourds travaux imposés par une société luttant pour faire reculer les frontières, on était, surtout durant les années de guerre, en faveur de la revendication de l'égalité politique. Au plus fort de la guerre, en 1916 et 1917, le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta, suivis par la Colombie-Britannique et l'Ontario, ont accordé le droit de vote aux femmes<sup>6</sup>.

Les femmes de ces provinces avaient préssumé qu'en vertu d'une loi fédérale adoptée en 1889 (Loi sur le droit de vote), aux termes de laquelle le contrôle du suffrage fédéral avait été donné aux provinces par le gouvernement central, elles étaient maintenant libres de voter lors des élections fédérales. Elles eurent tôt fait de perdre leurs illusions à ce sujet, toutefois, lorsque le gouvernement de l'époque établit clairement que seule une loi fédérale spécifique pouvait avoir cet effet. Certaines femmes ont pu voter aux élections fédérales en vertu de la Loi de 1917 sur les élections en temps de guerre, qui avait accordé le droit de vote aux femmes ayant de proches parents sous les drapeaux.

L'année suivante, le droit de vote fut donné sans réserve à toutes les femmes du Canada, grâce à la Loi sur les élections adoptée en 1918. Mais le droit de siéger à la Chambre des communes a été différé jusqu'en 1919, date à laquelle il fut octroyé temporairement pour ne devenir permanent qu'en 1920. Il est peut-être opportun de signaler qu'en 1928, le juge en chef du Canada a opiné<sup>7</sup> que même si une femme pouvait être élue député à la Chambre des communes, il n'était pas sûr qu'elle pouvait être nommée membre du Conseil privé<sup>8</sup>.

La plupart des autres provinces ont rapidement suivi l'exemple du gouvernement central en adoptant une loi analogue à la loi fédérale, sauf pour le Québec qui a refusé d'accorder le droit de vote aux femmes jusqu'en 1940. Au Nouveau-Brunswick où le droit de vote a été donné aux femmes en 1919, le droit d'occuper une charge, par contre, leur a été refusé jusqu'en 1934.

Dans l'ensemble, les femmes du Canada ont entrete nu au début des années 20 l'agréable mais fausse impression qu'elles avaient acquies, et ce

<sup>6</sup> «Women Suffrage,» *Encyclopedia Canadiana*, éd. 1970, pp. 351-353.

<sup>7</sup> Grande-Bretagne, *Privy Council of the House of Lords*, op. cit., p. 140.

<sup>8</sup> En fait, ce n'est qu'en 1957 qu'une femme fut nommée pour la première fois au cabinet fédéral.



Au Canada, les droits des femmes en matière politique étaient, bien entendu, également limités. Dans l'ensemble, les Canadiennes avaient accepté les restrictions juridiques qui leur étaient imposées avec plus ou moins d'indifférence. Même à une époque où les mouvements féministes de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis gagnaient en vigueur, les femmes du Canada demeuraient apathiques pour ne pas dire plus. Avant la Première Guerre mondiale, en même temps que prit naissance le mouvement visant à interdire l'usage de l'alcool, les femmes commencèrent à s'intéresser jusqu'à un certain point au suffrage<sup>4</sup>. Au début de sa campagne, l'Union des femmes chrétiennes pour la tempérance a soutenu le suffrage féminin, croyant qu'avec le droit de vote elles récolteraient l'appui nécessaire à l'adoption de lois de tempérance au Canada.

La cause du suffrage a revêtu une certaine respectabilité lorsqu'en 1910 le Conseil national des femmes a adopté une résolution qui accordait son appui au mouvement. A cette époque, il va sans dire, aucune juridiction au Canada ne permettait aux femmes de voter, encore moins d'assumer une charge publique. Avant la Confédération, les femmes ont pu, de temps à autre, exercer leur droit de vote, dans certaines provinces, mais cela s'est produit surtout au niveau de la politique locale ou municipale. En 1820<sup>5</sup> les femmes ont voté à Trois-Rivières, mais seulement huit ans plus tard, ce droit de suffrage leur a été refusé dans la circonscription de la Haute-ville de Québec.

En 1834, le Parlement du Canada a adopté une loi excluant spécifiquement les femmes du droit de voter, loi que le gouvernement britannique a refusé de sanctionner pour d'autres raisons. Mais cette disposition a par la suite été incorporée dans une autre loi canadienne, votée en 1849, qui interdisait aux femmes de prendre part à toute élection y compris celles aux niveaux local et provincial. Il est intéressant de noter qu'en Nouvelle-Ecosse, ce n'est qu'en 1859 que le droit de vote a été réservé strictement aux hommes en vertu d'une Loi. Au tournant du siècle, cependant, le droit des femmes de participer aux élections scolaires et municipales était plus ou moins accepté; et on a commencé à s'intéresser de plus en plus à l'obtention du droit de vote

<sup>4</sup> Catherine Lytle Cleverdon, *The Woman Suffrage Movement in Canada* (Toronto, University of Toronto Press, 1950).

<sup>5</sup> Grande-Bretagne, Privy Council of the House of Lords, op. cit., p. 132.



Il faut noter en passant, simplement parce que cette question a par la suite été soumise à la Cour suprême du Canada, que parmi les matières énumérées dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique comme entrant dans les catégories de sujets relevant du Parlement du Canada, figurait la question des Indiens et des terres qui leur sont réservées.

Il faut également souligner, encore une fois parce que cette question a ultérieurement été déferée aux tribunaux, qu'en vertu des dispositions relatives à la composition du Sénat, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique donnait au gouverneur général, le pouvoir d'appeler, au nom de la reine, des « personnes qualifiées » au Sénat.

C'est dans la sphère politique que les Canadiennes ont tenté d'obtenir pour la première fois une certaine reconnaissance d'égalité devant la loi. Comme dans la grande majorité des pays, les femmes du Canada n'avaient pas le droit de voter ni d'occuper une charge dans les corps législatifs. Cette exclusion des femmes de toutes les charges publiques<sup>3</sup> était un vestige de l'époque des barbares où, selon la tradition, seules les personnes sous les armes assistaient aux assemblées délibérantes des tribus primitives. Les participants devaient se tenir sur le qu-vive afin d'empêcher que les délibérations ne soient inévitablement interrompues par l'attaque d'une autre tribu. Les femmes de la tribu ne portaient pas les armes et, par conséquent, étaient exclues des assemblées.

Lors de l'installation des barbares dans l'empire romain, les juristes de Rome se sont ralliés à l'idée de l'exclusion des femmes des assemblées délibérantes, préservant et poursuivant ainsi une pratique qui, à cette époque, était devenue coutumière.

En Grande-Bretagne, les femmes étaient des personnes juridiques-ment incapables; le droit coutumier leur interdisait de participer à l'administration de la justice en tant que juges ou jurés. Il semble que l'on n'ait pas remédié à ces incapacités malgré la loi adoptée au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, en vertu de laquelle tous les termes juridiques désignant le genre masculin devaient sous-entendre le genre féminin à moins de stipulation du contraire. Les tribunaux ont malheureusement interprété la loi conformément au climat social de l'époque plutôt que d'après le Code écrit.

chartes de liberté pour les femmes, puisque les principes qui y ont été proclamés il y a si longtemps n'ont pas encore été incorporés dans la loi et que les tribunaux ne les interprètent pas comme s'appliquant également à toutes les personnes, sans distinction de sexe.

Un siècle environ après les grandes révolutions sociales qui ont donné naissance aux Déclarations de droits, les colons français et anglais de plusieurs provinces du Canada, descendants des auteurs américains et français de ces proclamations, se réunissaient afin de rédiger les résolutions sur lesquelles allait être fondé le statut d'établissement d'une Confédération canadienne unique.

Ni ces résolutions, ni l'Acte subséquent de l'Amérique du Nord britannique adopté par le Parlement de Londres en 1867, ne renfermaient de dispositions concernant les droits et les libertés des citoyens<sup>2</sup>. Les droits civils étaient assignés dans la catégorie des questions considérées comme étant de nature locale ou privée et relevant exclusivement des pouvoirs législatifs des provinces.

On peut se demander si l'absence de garanties de droits individuels dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui depuis plus de cent ans a fourni l'essentiel de la constitution écrite de la Confédération canadienne, a pu avoir de graves répercussions sur la situation de la femme au Canada. Aux Etats-Unis, où de telles garanties ont été introduites dans la constitution, une modification de celle-ci portant sur l'égalité des droits et qui aurait eu pour effet d'assurer que, devant la loi, les droits des femmes ne soient pas diminués en raison de leur sexe, n'a pas encore été ratifiée par un nombre suffisant d'Etats pour être mise en vigueur. Par conséquent, ce qui, depuis quelque deux cents ans aux Etats-Unis, aurait bien pu apparaître comme une garantie constitutionnelle des droits, n'est toujours pas certain. Il n'existe aucune raison de supposer que l'expérience canadienne à cet égard aurait été différente.

Cela ne veut pas dire que l'incorporation dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de dispositions sur l'égalité devant la loi sans distinction de sexe, n'aurait pas fait régner plus de justice à l'égard des femmes à l'heure actuelle. Mais il est certain que jusqu'à ce qu'il y ait un changement d'attitude à l'égard de la situation de la femme dans la société canadienne et que cette évolution se manifeste également au niveau des tribunaux, la lutte sera inévitable.

## LES DROITS DE L'HOMME ET LA SITUATION DE LA FEMME

Les droits de l'homme tels qu'énoncés il y a deux siècles, lorsque dans le monde occidental la rupture des dignes emprisonnant la résistance passionnée de l'homme à l'usurpation sur les droits de l'individu par l'Etat, en a libéré les réserves, ne signifiaient pas tout à fait le concept actuel de l'égalité des droits. Car les grands principes exposés en termes éloquentes dans la Déclaration de l'indépendance américaine, proclamant que tous les hommes sont créés égaux et dotés par leur Créateur de certains droits inaliénables, n'envisageaient pas dans cet ordre d'idées que les Noirs et les Indiens jouissaient des mêmes droits que l'homme blanc<sup>1</sup>, ni que les femmes en bénéficiaient au même titre que les hommes.

Les droits figurant dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, proclamée à l'Assemblée française, visaient à éliminer les injustices sociales engendrées par une société de classes dans laquelle seul le privilégié bénéficiait des largesses de l'Etat alors que la masse était ignorée. Ils n'envisageaient pas une société dans laquelle les femmes auraient les mêmes droits que les hommes.

Dans le double contexte de l'époque et de la situation politique et sociale existante, les deux déclarations, américaine et française, ont posé d'importants jalons dans la progression de peuples en lutte pour une certaine dignité et pour la liberté de l'individu face au rôle oppressif des états autocratiques. Mais on ne peut les considérer comme des

---

<sup>1</sup> Leo Kanowitz, *Women and the Law: The Unfinished Revolution* (Albuquerque, University of New Mexico Press, 1969).

Il y a un moyen pour les femmes d'éliminer tous les obstacles à l'égalité des chances: c'est de s'organiser.

Si les syndicats établis veulent s'assurer que les travailleuses canadiennes s'organisent à l'intérieur de leurs cadres, s'ils souhaitent écarter toute menace de conflit possible d'autorité avec d'éventuels syndicats exclusivement féminins, ils doivent être disposés à changer l'ambiance qui règne actuellement chez eux. Ils doivent être prêts à traiter les travailleuses selon les mêmes principes de base que les syndicats ont toujours appliqués aux travailleurs.

Le temps est venu du retour à la doctrine syndicale originale. Comme l'exprime la jeunesse de la deuxième moitié du vingtième siècle:

«Unis, nous vaincrons!  
Divisés, nous serons vaincus;  
Et si jamais nous sommes acculés au mur,  
nous le serons ensemble. . . . »



travail: c'est de s'organiser.

Il y a un moyen pour les femmes d'obtenir justice dans le monde du travail: c'est de la liberté dans le monde du travail. Elles sont bien décidées à briser les barrières qui les séparent de la liberté dans le monde du travail. Elles commencent à se rendre compte qu'elles ne peuvent pas être intimidées dans leurs efforts d'organisation. Elles sont bien décidées à briser les barrières qui les séparent de la liberté dans le monde du travail. Elles commencent à se rendre compte qu'elles ne peuvent pas être intimidées dans leurs efforts d'organisation. Elles sont bien décidées à briser les barrières qui les séparent de la liberté dans le monde du travail. Elles commencent à se rendre compte qu'elles ne peuvent pas être intimidées dans leurs efforts d'organisation.

Les travailleuses canadiennes cherchent à briser le cercle vicieux dans lequel elles se trouvent emprisonnées au sein de la population active. Elles refusent de se faire dire que certains postes ne leur sont pas accessibles tout simplement parce que ce sont toujours des hommes qui les ont occupées. Elles apprennent à se servir des lois actuelles afin de déjouer les tentatives de leur payer un salaire moindre qu'à leurs collègues masculins pour le même travail. Elles commencent à se rendre compte qu'elles ne peuvent pas être intimidées dans leurs efforts d'organisation. Elles sont bien décidées à briser les barrières qui les séparent de la liberté dans le monde du travail. Elles commencent à se rendre compte qu'elles ne peuvent pas être intimidées dans leurs efforts d'organisation.

Il faut que l'élimination de la ségrégation professionnelle et des pratiques discriminatoires comme les différences de salaires fondées uniquement sur le sexe soit reconnue comme un objectif prioritaire par les syndicats au Canada. Que les syndicats le reconnaissent ou non, en effet, la grande armée des femmes au travail ne demeurera plus soumise bien longtemps. D'ailleurs, l'économie canadienne ne peut pas se payer le luxe du sous-emploi d'un élément aussi important de nos ressources humaines. Elles commencent à se rendre compte qu'elles ne peuvent pas être intimidées dans leurs efforts d'organisation. Elles sont bien décidées à briser les barrières qui les séparent de la liberté dans le monde du travail. Elles commencent à se rendre compte qu'elles ne peuvent pas être intimidées dans leurs efforts d'organisation.

Les journaux rapportent<sup>23</sup> également que l'un des pionniers du mouvement syndicaliste canadien reprochait récemment à ses camarades de syndicat d'avoir adopté les attitudes égoïstes et égocentriques de la société. Selon le journal, il a affirmé qu'ils manquaient d'idéalisme et que, contrairement, à leurs prédécesseurs, ils ne sont pas disposés à faire les sacrifices qui s'imposent pour faire progresser la cause du syndicalisme. Pour ce qui est de la cause des femmes dans le mouvement syndical, ces propos ne pouvaient arriver plus à point. Toutefois, les mouvements et les organisations ne sont pas différents des gens qui en font partie: ils sont susceptibles de changer. Il faut convaincre sincèrement le mouvement syndical canadien d'accepter la lourde responsabilité qu'il a envers les travailleuses du pays. C'est aux chefs syndicaux qu'il appartient, dans l'intérêt de tous les travailleurs, de mettre sur pied des programmes conçus en vue d'organiser ce secteur non-organisé qu'est la main-d'œuvre féminine, et de mener en même temps une campagne d'éducation auprès de ses propres membres de façon à créer un climat accueillant pour les travailleuses.

cigarettes surpassait de 6.7% celui de la femme occupant le même emploi; l'écart est maintenant de 14.4%<sup>18</sup>.  
De même, l'écart entre le salaire horaire moyen des hommes et des femmes pour le métier de conducteur de machine dans l'industrie de l'automobile, qui était de 32.9% il y a dix ans, s'élève maintenant à 47.1%<sup>19</sup>.

La différence entre les salaires versés aux hommes et aux femmes pour le métier d'inspecteur électrique dans l'industrie du matériel de télécommunication était de 39.7% il y a une décennie; elle est maintenant de 48.3%<sup>20</sup>. Même dans le cas des simples monteurs dans la même industrie, l'écart de salaire qui, il y a dix ans, se chiffrait à seulement 5.1% est maintenant rendu à 31.4%<sup>21</sup>.

Bien que, dans certains cas, ces taux de salaires différents figurent toujours dans certaines conventions collectives, les syndicats au Canada se déclarent néanmoins partisans de toute mesure visant à améliorer la situation des travailleuses. Mais trop souvent, hélas, les porte-parole officiels des syndicats ne semblent pas avoir été compris par la masse de leurs membres. Ainsi, on rapportait récemment dans la presse que des syndicalistes étaient au nombre de ceux qui ont accueilli avec « des huées et des sifflets » une résolution, adoptée de justesse, en vue tout simplement de discuter de la situation des femmes au travail<sup>22</sup>.  
Pareil parti-pris contre le groupe des travailleuses est difficile à comprendre de la part de ceux dont la lutte pour l'existence était fondée sur le slogan « Toujours solidaires ». Le terme « solidarité », comme on l'entendait à l'origine, s'appliquait à tous les travailleurs. Ce vieux slogan a peut-être une résonnance sentimentale à notre époque matérialiste, mais pour ceux qui ont lutté pour en faire accepter le principe, le message n'a rien perdu de sa validité.

<sup>18</sup> 1962: \$2.24 pour les hommes et \$2.10 pour les femmes; 1972: \$4.70 pour les hommes et \$4.11 pour les femmes; Ministère du Travail du Canada, Direction de l'économique et des recherches, *Taux de salaires, traitements et heures de travail*, 1962 (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1963), p. 70 et *Taux de salaires, traitements et heures de travail*, 1972 (Ottawa: Information Canada, 1973), tableau 16.  
<sup>19</sup> 1962: \$2.10 pour les hommes et \$1.58 pour les femmes; 1972: \$3.56 pour les hommes et \$2.42 pour les femmes; *Ibid.* (1962), p. 156 et *ibid.* (1972), tableau 57.  
<sup>20</sup> 1962: \$2.18 pour les hommes et \$1.56 pour les femmes; 1972: \$3.53 pour les hommes et \$2.38 pour les femmes; *Ibid.* (1962), p. 167 et *ibid.* (1972), tableau 63.  
<sup>21</sup> 1962: \$1.45 pour les hommes et \$1.38 pour les femmes; 1972: \$2.93 pour les hommes et \$2.23 pour les femmes; *Ibid.*  
<sup>22</sup> «NDP Door for Women is Opened — Part Way», *The Gazette* (Montréal), le 24 juillet 1973.

16  
Ibid.

17 Organisation internationale du Travail, convention n° 100, *Égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale*, ratifiée par le Canada le 16 novembre 1972.

En analysant les différences entre les salaires horaires moyens versés aux hommes et aux femmes dans des occupations similaires, on constate plusieurs exemples frappants de cet écart croissant. Il y a dix ans, le salaire horaire moyen du conducteur de confectionneuse de

semblables, dans le même établissement. à celle des travailleurs qui occupent les mêmes postes ou des postes quence, la rémunération des travailleuses devient encore plus inférieure une augmentation de salaire fondée sur le pourcentage. En conséquence aux femmes et aux hommes s'élargit chaque fois qu'on accorde courants. En outre, l'écart en dollars entre les salaires versés respectivement aux femmes et aux hommes est plus important. Les taux de salaire différents pour les hommes et les femmes qui occupent les mêmes postes ou des postes semblables sont encore

Les lois sur l'égalité des salaires qui interdisent les écarts de salaire, fondés exclusivement sur le sexe, sont en vigueur depuis quelque 20 ans au Canada. De plus, le Canada a récemment réitéré ce principe lorsqu'il a ratifié une convention de l'Organisation internationale du Travail<sup>17</sup> par laquelle il s'engage à promouvoir la parité des salaires pour un travail de valeur égale. On aurait donc pu raisonnablement espérer que les différences de salaire disparaîtraient graduellement dans notre pays. Malheureusement, comme pour la ségrégation professionnelle, on

Il est paradoxal que dans notre société supposée éclairée qui adhère aux principes des droits de l'homme et interdit par des mesures législatives les pratiques discriminatoires en matière de rémunération, la ségrégation professionnelle et les taux discriminatoires de salaires, fondés sur le sexe, continuent tous deux à sévir dans le monde du travail au Canada.

de direction (14,3%)<sup>16</sup> ? Pourquo! les femmes ne comptent-elles que pour moins de 15% de toutes les personnes employées à la production (14,9%) ou à des postes pratiques, exclues de certains secteurs de la population active? Pourquo! les femmes devraient-elles être, à toutes fins «féminines», pourquo! ne pas admettre qu'il s'agit d'un symptôme de la dans les bureaux ou encore dans d'autres occupations qualifiées de



travail de nuit dans l'industrie qui, dans des circonstances normales, était fréquemment interdit aux femmes. Ainsi, les restrictions législatives pouvaient souvent être relâchées pour permettre aux femmes de travailler en sus des normes habituelles durant l'affluence de Noël ou au cours de la période de mise en conserve de certains produits saisonniers. En pareilles périodes, on trouvait toujours moyen d'oublier ces normes dites « protectrices » et de les mettre de côté le temps voulu!

De nos jours, toutefois, peu de gens peuvent continuer de justifier l'exclusion des femmes de certains postes en se fondant sur les principes moraux d'une époque victorienne. Dans notre société contemporaine, ce raisonnement ancien est aussi désuet que l'argument voulant que, même automatisé, le travail lourd ne puisse pas être exécuté par des femmes.

Pourquoi donc la population active féminine, qui s'accroît rapidement, se trouve-t-elle de plus en plus concentrée dans les emplois supposés « féminins »? Se peut-il que les travailleurs craignent la concurrence des travailleuses comme ils ont déjà craint celle des immigrants? Se peut-il que les travailleurs soient si peu assurés de leur propre aptitude à rivaliser pour un poste qu'ils préfèrent éliminer toute possibilité de concurrence avec les femmes en déclarant que les postes sont « réservés aux hommes seulement »? Serait-ce à cause d'un sentiment d'insécurité?

Il se peut qu'au Canada, actuellement, les possibilités d'emploi dans la population active soient encore restreintes pour un nombre d'autres groupes en plus des femmes. Pour certains de ces groupes, toutefois, on a constaté ces dernières années un progrès notable. Le travailleur de couleur, par exemple, a maintenant accès à une gamme d'emplois plus étendue qu'auparavant; il n'est plus comme autrefois relégué au poste de garçon de wagon-lits ou de wagon-salon. Pour gagner sa vie au Canada, le travailleur d'ascendance chinoise n'est plus obligé d'exploiter une buanderie, la seule occupation qui lui était jadis accessible. Les changements qui se produisent dans le cas de ces travailleurs découlent du fait qu'aujourd'hui, on se rend compte que la ségrégation professionnelle pratiquée autrefois à leur égard était un signe de discrimination flagrante.

Pourquoi donc la ségrégation professionnelle imposée aux femmes de la population active n'est-elle pas considérée comme une manifestation de discrimination? Lorsqu'on demande aux femmes de se contenter de chercher un emploi dans les entreprises de services, ou



La pratique d'ignorer les normes au profit de l'économie apparaît également dans les mesures législatives de temps de paix visant des domaines comme la durée du travail, qui était restreinte, ou encore le

guerre! trouvait toujours moyen de mettre la morale de côté pour la durée de la lorsque le travail féminin était nécessaire dans l'intérêt national. On moraux dans certaines circonstances, en temps de guerre, par exemple, que la même société trouvait aussi le moyen d'oublier ses scrupules époques réprouvait. Il ne faudrait pas oublier de mentionner, toutefois, susceptibles de les placer dans des situations que la société de ces morale victorienne se liguait pour tenir les femmes à l'écart de postes des emplois, mais aussi de facteurs moraux. La morale puritaine et la La ségrégation professionnelle découlait non seulement de la nature travailleur.

va sans dire que cela n'excède guère la force musculaire normale de la n'a souvent qu'à presser un bouton pour que le travail s'accomplisse. Il plus obligés de risquer l'invalidité physique; aujourd'hui, le travailleur travaux de cette catégorie à un point tel que même les hommes ne sont changé. L'automatisation a révolutionné les emplois associés aux de travail, dans notre société industrielle techniquement évoluée, ont ne changera pas avec les années, les méthodes d'exécution de ce genre musculaire requise. Bien que de toute évidence, ce fait n'a pas changé et pouvait évidemment l'être que par ceux qui possédaient la force force musculaire. Le travail lourd qui devait être fait manuellement ne la ségrégation tenait fréquemment à des facteurs élémentaires comme la rapidement. Dans la société qui a précédé la révolution technologique, profondément enracinée dans les coutumes d'un monde qui disparaît aux femmes et des emplois réservés aux hommes, est sans doute La ségrégation professionnelle, ou la notion des emplois réservés attitudes, compte très peu d'hommes.

catégorie des préposés aux soins infirmiers qui, malgré l'évolution des nombre des occupations professionnelles et techniques se trouvent la de cette diminution, si minime soit-elle, il faut se rappeler qu'au techniques (de 41.6 p. 100 à 41.2 p. 100)<sup>15</sup>. En évaluant l'importance du pourcentage de femmes employées dans les secteurs professionnels et balancé par la légère diminution, enregistrée au cours d'une décennie, Cependant, le gain réalisé au niveau de la direction est contre-

que la ségrégation professionnelle est en voie de disparition; bien au contraire, dans le secteur du travail de bureau, par exemple, les femmes comptent actuellement pour près de trois quarts (72 p. 100) de l'ensemble de la main-d'oeuvre, alors qu'il y a seulement dix ans, elles ne représentaient que moins des deux tiers (62.7 p. 100)<sup>10</sup>. Les femmes forment également un pourcentage sans cesse croissant de la main-d'oeuvre dans le secteur des services où elles constituent bien plus de la moitié (59.1 p. 100) de l'effectif total. Il y a dix ans, l'élément féminin s'élevait aussi à plus de la moitié de la main-d'oeuvre engagée dans ce secteur, mais le pourcentage des femmes employées dans ce secteur s'est accru (il était alors de 56.5 p. 100)<sup>11</sup>.

Ainsi, le sombre tableau que représente le confinement des travailleuses dans les emplois mal rémunérés et, la plupart du temps, ennuyeux et peu satisfaisants, semble devenir encore plus sombre. En effet, outre l'augmentation, au cours de la dernière décennie, du pourcentage de travailleuses dans les secteurs du travail de bureau et des services, on a constaté en même temps une réduction de la proportion de femmes dans certaines occupations mieux rémunérées et plus spécialisées.

Il y a dix ans, par exemple, beaucoup plus de la moitié (55.4 p. 100) des travailleurs dans le domaine des communications étaient des femmes; ce pourcentage est aujourd'hui tombé à moins de la moitié (49.3 p. 100)<sup>12</sup> et ce, même si au cours de la même décennie, plus d'un million (1,156,000) d'autres femmes sont entrées dans les rangs de la population active<sup>13</sup>.

Une faible leur d'espoir peut être décelée dans l'amélioration légère, mais néanmoins perceptible, provenant du pourcentage accru de femmes qui occupent des postes de direction. Il y a dix ans, 11.2 p. 100 de tous les postes de cadres étaient occupés par des femmes; selon les dernières données, cette proportion est passée à 14.3 p. 100<sup>14</sup>. Comme les femmes ont toujours travaillé dans le milieu des affaires, toutefois, cette augmentation n'indique guère une percée.

10

11

12

13

14

<sup>10</sup> Ibid.  
<sup>11</sup> Ibid.  
<sup>12</sup> Ibid.  
<sup>13</sup> Statistique Canada, Division de la main-d'oeuvre, *Tableaux spéciaux—Moyennes de 12 mois* (miméographiés), Tableau 1 dans les éditions de 1962 et de 1972.  
<sup>14</sup> Calculs fondés sur *La main-d'oeuvre (mensuel)* 1972, Division de la main-d'oeuvre, Statistique Canada, no de cat. 71-001 (Ottawa: Information Canada, mensuel, 1972 et 1973).

encore plus étonnant de constater que même si les travailleuses comptent pour un tiers (33.2 p. 100) de l'effectif total de la main-d'œuvre<sup>4</sup>, elles représentent moins d'un quart (22.6 p. 100) de l'effectif des syndicats<sup>5</sup>. Alors que les deux cinquièmes (39.1 p. 100) de tous les travailleurs salariés sont membres d'un syndicat, un peu plus d'un cinquième (21.8 p. 100) seulement de toutes les travailleuses salariées sont syndiquées<sup>6</sup>. Le nombre de femmes qui occupent des postes aux conseils d'administration des syndicats est encore plus disproportionné, puisque les cadres féminins ne comptent que pour seulement 11.1 p. 100 de tous les membres des conseils d'administration des syndicats<sup>7</sup>.

La situation est donc la suivante: sur deux millions et demi (2,356,000) de travailleuses salariées, un demi-million (513,203) seulement sont syndiquées<sup>8</sup>. De plus, même ces femmes syndiquées sont sous-représentées dans les organes d'administration de leurs propres syndicats.

Cette situation générale est sans doute causée, pour une bonne part, par la ségrégation professionnelle des femmes qui font partie de la population active. La plupart des travailleuses sont employées dans les secteurs non syndiqués de la main-d'œuvre. Les opinions sont partagées quant à savoir si ces secteurs de la main-d'œuvre sont privés des syndicats à cause de la présence des travailleuses, qui sont reconnues pour leur naïveté dans ce domaine, ou si les syndicats ne se sont guère préoccupés d'organiser ces secteurs à cause de la présence du grand nombre de travailleuses. Il n'en demeure pas moins que plus de soixante pour cent (62.4 p. 100) de l'ensemble de la main-d'œuvre féminine occupent des emplois relativement non spécialisés et faiblement rémunérés dans les bureaux, la vente et l'industrie des services<sup>9</sup>.

De plus, malgré les pressions accrues en vue de changer cette situation, exercées depuis que la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada a exposé la gravité de ce gaspillage de ressources humaines dans notre économie, rien n'indique, semble-t-il,

<sup>4</sup> Statistique Canada, Division de la main-d'œuvre, *Tableaux spéciaux—Moyennes de 12 mois* (minio-graphies), Tableau 1.  
<sup>5</sup> Ministère de l'Industrie et du Commerce, *loc. cit.*  
<sup>6</sup> *Ibid.*  
<sup>7</sup> Données non publiées de Statistique Canada, Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers, Division de l'administration.  
<sup>8</sup> Ministère de l'Industrie et du Commerce, *loc. cit.*  
<sup>9</sup> Calculs fondés sur *La main-d'œuvre (mensuel) 1972*, Division de la main-d'œuvre, Statistique Canada, no de cat. 71-001 (Ottawa: Information Canada, mensuel, 1972 et 1973)



<sup>2</sup>Organisation internationale du Travail, Convention n° 87, ratifiée par le Canada le 23 mars 1972.  
<sup>3</sup>Ministère de l'Industrie et du Commerce, *Rapport annuel du ministre de l'Industrie et du Commerce en vertu de la Loi de 1970 sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers*, Partie II, *Syndicats*, supplément (Ottawa: Information Canada, 1973), p. 13, Partie II.

Les gouvernements avaient depuis longtemps commencé à appliquer les lois des fabriques qui stipulaient certaines conditions de travail minimales à l'intention des travailleurs de l'industrie. Ces lois établis- saient généralement des normes concernant, notamment, la durée du travail, la sécurité et le milieu physique de travail. Par la suite, des lois sur le salaire minimum ont été adoptées afin de relever quelque peu la rémunération mesquine versée aux travailleurs; ce n'est que plus tard que des lois analogues ont été votées à l'intention des travailleurs. Toutefois, ces normes réglementaires du travail étaient et demeurent toujours de simples assises en vue de l'édification d'une structure; les travailleurs commençaient à reconnaître la valeur de l'union des efforts pour obtenir des conditions de travail supérieures aux normes mini- males prescrites.

Les travailleurs n'ont acquis le droit de s'organiser en syndicats qu'après des années de lutte dans une société qui, au début, jugeait un tel mouvement de la part des ouvriers comme une étape vers l'anarchie dans une société bien ordonnée. Grâce surtout aux manifestations de solidarité de la part des travailleurs, les dispositions d'esprit se sont adoucies graduellement. Les travailleurs ont éventuellement obtenu le droit de s'organiser et de négocier collectivement avec le patronat.

Les lois canadiennes reconnaissent depuis longtemps aux travailleurs le droit de s'organiser, non seulement comme un droit des individus dans une société libre, mais également comme un actif économique dans une collectivité industrielle bien ordonnée. Il y a un an et demi, le Canada déclarait solennellement son appui à ce principe en ratifiant la Convention de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical<sup>2</sup>.

De nos jours, les employeurs qui tentent d'empêcher leurs employés de s'unir légalement aux fins d'améliorer leur sort commun au moyen de la négociation, comme le leur permettent les lois fédérales et provinciales, le font à leurs propres risques, parce que les travailleurs canadiens sont protégés par la loi à cet égard.

Compte tenu de cette garantie statutaire, il est étonnant de constater que seulement un tiers (33.2 p. 100) de l'effectif total de la population active admissible au Canada est syndiqué<sup>3</sup>. Il est sans doute



Le centre de rayonnement de la Fête du travail au Canada se trouve sûrement ici, dans ma ville natale de Toronto, sur le site même de l'Exposition nationale du Canada. Qui peut en effet ignorer qu'au siècle dernier, les syndicats organisaient à cet endroit même des manifestations, des pique-niques et des défilés afin « de faire connaître publiquement notre objectif commun, celui d'ordre social nouveau fondé sur la justice<sup>1</sup>. . . ».

Il est intéressant de rappeler qu'en 1886, les directeurs de l'Exposition de Toronto ont convenu que le jour de la Fête du travail, « la moitié des recettes provenant de la vente des billets d'admission serait partagée également entre les syndicats » participant au grand défilé syndical sur les terrains de l'Exposition. On rapporte que la même année, l'orateur principal, un organisateur syndical en vue, avait « déclaré avec vigueur . . . qu'à travail égal, les femmes devaient toucher le même salaire que les hommes ». Aujourd'hui, près de cent ans plus tard, les recettes provenant de l'admission ne sont peut-être pas partagées généreusement, mais l'égalité de rémunération demeure toujours un sujet d'actualité.

Il y a de nombreuses années que les travailleurs ont conçu un principe de base simple, essentiel à l'obtention de conditions de travail raisonnablement équitables: l'organisation! L'obtention de conditions de travail équitables, surtout en ce qui a trait à la rémunération, aux pratiques d'embauchage, à l'ancienneté et aux licenciements, est devenue une réalité lorsque les travailleurs se sont unis pour négocier, à peu près sur un pied d'égalité, avec leurs employeurs.

<sup>1</sup> John W. Buckley, «The Origin of Labour Day: A Factual Record», *Labour Day Program and Yearbook 1954*, pp. 77 et 79. (Citation traduite)

sur une question aussi importante que les changements qui touchent la situation de la femme dans notre société? Serait-ce que l'existence de mesures discriminatoires à l'intérieur même de l'Association empêche les membres de se prononcer sur les pratiques discriminatoires qui existent ailleurs; si tel est le cas, comment les travailleurs sociaux professionnels peuvent-ils résoudre les problèmes des femmes qui se tournent vers eux pour obtenir de l'aide?

La justice, comme la charité bien ordonnée, commence par soi-même. On ne pourra dire des membres de l'Association qu'ils remplissent bien leur rôle essentiel dans la société que lorsqu'ils feront face à cette société avec la conscience tranquille. Une nouvelle génération de travailleurs sociaux est en voie de formation. Il est à espérer qu'ils laisseront de côté les préjugés de leurs prédécesseurs. Il incombe à l'Association de s'assurer qu'ils ne soient pas infectés par suite de leur adhésion au sein de cette association professionnelle.

La société a grand besoin de chefs de file dans le domaine de la réforme sociale, aujourd'hui plus qu'hier. Faisons en sorte que les travailleurs sociaux des années soixante-dix, comme ceux de la période sombre des années trente, mènent la lutte pour ériger une société libre de misère et où la justice règne pour tous, y compris les femmes.

autre, le fait demeure que la voix qui, naguère, se faisait entendre dans tout le pays est devenue muette.

Il se peut que ce changement ait eu lieu durant la période de transition au cours de laquelle les services de bien-être sont devenus distincts des prestations de bien-être, le versement des prestations étant maintenant la prérogative des gouvernements. Ou encore, il peut s'être produit lorsque le gouvernement a commencé à employer, à titre d'administrateurs des services de bien-être, des personnes dont la formation professionnelle dans cette discipline laissait à désirer.

On pourrait même se demander aussi si ces administrateurs ne manquaient pas également de conscience sociale.<sup>11</sup>

La pénurie de personnel compétent peut expliquer, du moins en partie, la représentation insuffisante des travailleurs sociaux professionnels au sein de l'administration des services publics d'aide sociale. Mais on peut toutefois supporter qu'à l'époque, les travailleurs sociaux eux-mêmes n'ont pas mené une lutte acharnée pour empêcher cet état de chose. Quoi qu'il en soit, l'accès à cette sphère d'activités leur a été fermé peu après la Seconde Guerre mondiale.

Pourtant, pendant la Crise des années trente, c'est le travailleur social qui avait fortifié les remparts, réclamant un peu de secours pour les victimes de l'effondrement de l'économie. C'est aussi le travailleur social qui avait mené la lutte pour la réforme sociale et pour des programmes d'assistance sociale destinés à sauver de la famine les Canadiens qui avaient perdu leur emploi ou leur récolte. C'est encore et surtout grâce à son action que les gouvernements se sont finalement efforcés de trouver un moyen de soulager la misère noire qui sévissait alors. À cette époque, les travailleurs sociaux se faisaient entendre. Ce sont eux qui étaient à la tête des grands mouvements de réforme qui s'amorçaient alors, tant aux États-Unis qu'au Canada.

Bien entendu, le service social ne faisait pas encore partie de «l'Establishment». Tout au contraire, les travailleurs sociaux grossissaient les rangs de ceux qui, dans leur recherche d'un monde meilleur, s'opposaient à «l'Establishment».

Pourquoi donc l'Association s'est-elle enfermée dans le mutisme depuis quelques années; et pourquoi refuse-t-elle de prendre position

<sup>11</sup> Ministère du Travail du Canada, Bureau de la main-d'œuvre féminine, «Revue de l'égalité des droits — Responsabilité de la femme», *Bureau de la main-d'œuvre féminine* '72 (Ottawa, Information Canada, 1973), pp. 21-28.

fonctions devraient comprendre, au besoin, la mise en oeuvre de ce genre de procédures. Ce rôle ne devrait pas revenir à la mère abandonnée.

Et que dire des droits de l'épouse abandonnée en tant que personne libre dans une société libre? Elle ne fait pas partie du mobilier, elle n'est pas la propriété de son mari. Même si, économiquement, elle dépend de son mari, cela ne diminue pas son statut personnel de membre de la société. Un homme marié, un homme célibataire et une femme célibataire ont tous le droit de se prévaloir de l'aide sociale, peu importe la situation de quelqu'un d'autre. Pourquoi la femme mariée serait-elle privée de ce droit?

Toutes ces questions auraient bien pu faire l'objet d'un mémoire présenté à la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme par l'intermédiaire de l'Association canadienne des travailleurs sociaux. Fort heureusement, d'autres professions, peut-être moins gênées par leurs origines, ont essayé de provoquer la réforme législative et de souligner d'autres problèmes relatifs à la situation de la femme. Les résultats sont là: le gouvernement fédéral a déjà donné suite à un bon nombre des recommandations de la Commission royale d'enquête; car contrairement à l'opinion du comité exécutif de l'Association, ces questions sont bel et bien du ressort fédéral.

L'Association canadienne des travailleurs sociaux ne peut s'attribuer le moindre mérite des réformes qui sont en cours. Le Parlement a déjà adopté des lois qui touchent les travailleuses canadiennes, y compris les femmes qui sont membres de l'Association. Les normes internationales sont satisfaites et les Conventions internationales du travail sont en voie de ratification. Le gouvernement fédéral a approuvé des mesures de portée tant nationale qu'internationale sur la planification des naissances. Jadis, ce sont les travailleurs sociaux canadiens qui auraient oeuvré dans le sens de ces réformes.

A quel moment la voix du travailleur social au Canada a-t-elle cessé de se faire entendre dans la lutte pour la justice sociale? A quel moment a-t-il renoncé à son rôle de réformateur exigeant de nos législateurs des lois en vue d'une justice pour tous? A quel moment a-t-il cessé de se préoccuper de certains groupes de citoyens qui se voyaient refuser le minimum de justice morale par les tribunaux et par les bureaucraties, dans la prestation d'une aide sociale financée à même les deniers publics? Que cela se soit produit à un moment ou à un



Les lois sur les accidents du travail<sup>8</sup> contiennent des restrictions morales du même genre, dispositions qu'il est encore plus difficile de justifier dans ce cas-ci puisque les prestations d'indemnité proviennent d'une caisse d'assurance et non pas du Trésor.

Aux termes des lois sur les accidents du travail, les commissions ont le pouvoir de faire cesser ou de suspendre les prestations d'indemnité accordées à la veuve d'un travailleur si celle-ci vit avec un homme qui n'est pas son mari.

Quelques lois définissent ce comportement de la veuve par l'expression: vivre «ouvertement»<sup>9</sup> avec un homme. Une de ces lois<sup>10</sup> prévoit la cessation des prestations «si la veuve en est, de l'avis de la commission, indigne».

Toutefois, la loi ne mentionne pas dans quels cas la veuve sera «digne» de recevoir ses prestations, ni sur quels critères les fonctionnaires compétents doivent fonder leurs jugements. Il semble que les décisions soient d'ordre exclusivement subjectif.

Il semble aussi que, dans l'application de ces dispositions, les administrateurs du bien-être se sentent obligés de fouiller les maisons des assistées sociales, de questionner les voisins et, quand cela ne suffit pas, de fureter dans les affaires personnelles de la malheureuse. Existe-t-il, dans notre société, un autre groupe de citoyens qui soit traité de façon aussi indigne?

Une autre condition couramment imposée à ces femmes qui ne sont pas en mesure de faire valoir leurs droits civils, réside dans la pratique des organismes du bien-être d'exiger comme condition d'admissibilité à l'aide sociale, que la femme porte elle-même devant les tribunaux la désertion du mari. Dans de nombreux cas, si la femme refuse d'engager une telle procédure, ses enfants et elle-même peuvent se voir refuser l'assistance dont ils ont besoin pour survivre.

Est-il suffisant de justifier cette procédure par le fait que d'après la loi actuelle, le mari a l'obligation de faire vivre sa famille? Car, même si c'est le cas, doit-on pour autant obliger la femme à prendre pareilles mesures contre son mari et à compromettre la possibilité d'une réconciliation éventuelle? L'appareil judiciaire de notre pays repose sur un système de tribunaux et d'agents d'exécution des lois dont les

<sup>8</sup>Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan et Colombie-Britannique.

<sup>9</sup>Colombie-Britannique, Manitoba et Ontario.

<sup>10</sup>Saskatchewan Workmen's Compensation Board Superannuation Act.

Près des deux tiers (62,9%) de tous les assistés sociaux du Canada sont des femmes<sup>5</sup>. Près de deux tiers également (60,4%) des personnes de plus de 65 ans qui sont admissibles à la sécurité de la vieillesse et qui ont besoin d'un supplément de revenu garanti, sont des femmes<sup>6</sup>.

Il va de soi que ces chiffres ne comprennent pas le grand nombre de femmes qui sont classées dans la catégorie des «travailleurs pauvres» et dont beaucoup ont des enfants à leur charge. Il ressort donc clairement que des centaines de milliers de femmes sont directement touchées par des lois et des procédures administratives auxquelles l'Association devrait s'intéresser de près.

On retrouve dans ces lois et ces procédures administratives un bon nombre d'injustices et d'exigences carrément immorales à l'égard des femmes. Certaines des restrictions morales imposées aux assistés sociales étaient peut-être acceptables dans une société victorienne, mais au XX<sup>e</sup> siècle, le moins qu'on puisse en dire, c'est qu'elles sont archaïques.

Même le Parlement du Canada reconnaît maintenant que «l'Etat n'a pas sa place dans les chambres à coucher de la nation». Il n'en reste pas moins que l'Etat est encore et toujours présent dans les chambres des femmes défavorisées de notre pays. En fait, une femme qui dépend entièrement de l'assistance sociale pour vivre et faire vivre ses enfants peut se voir refuser cette unique source de soutien matériel précisément pour des raisons de ce genre.

Il y a, par exemple, la règle notoire de «l'homme de la maison» qui prévaut toujours dans quelques programmes municipaux et provinciaux d'assistance sociale.

«La femme qui bénéficie de l'assistance sociale et qui vit avec un homme (autre que son mari) a le choix, semble-t-il, de mettre fin à cette relation ou de perdre ses prestations. . . Le règlement est basé sur une disposition spécifique qui prévoit qu'aucune épouse abandonnée ou mère célibataire ne peut recevoir des prestations d'aide sociale si elle ne vit pas en célibataire. . . Il est difficile de déterminer avec précision l'application de ce règlement. Cela dépend de l'interprétation qu'en donne le Ministère. . . On semble presumer que l'intimité entre individus suppose une intimité financière illégitime<sup>7</sup>.»

<sup>5</sup> Données non publiées de l'étude: The Federal-Provincial Study Group on Alienation, *The World of the Welfare Recipient* (Ottawa, minéographie, 1971).

<sup>6</sup> Données du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

<sup>7</sup> S. Fodden, «The Family and Welfare Assistance Legislation in Canada», *Studies in Canadian Family Law*, éd. D. Mendes da Costa (Toronto: Butterworth, 1972), p. 787.

Cette disparité salariale s'accroît au niveau des bacheliers en service social qui occupent un poste d'administrateur ou d'expert-conseil; les hommes reçoivent 19.1% de plus que les femmes (\$15,056 contre \$12,647).  
Même dans le domaine des services directs, qui comprend le service social personnel, le travail de groupe et l'organisation communautaire, la rémunération de ceux qui possèdent une maîtrise en service social diffère selon le sexe: les hommes touchent 6.4% de plus que les femmes (\$10,857 contre \$10,201).

L'écart procentuel chez les bacheliers en service social n'est que de 2.8% (\$10,110 pour les hommes, \$9,836 pour les femmes), mais nous oublions pas que les femmes occupent plus de trois quarts (78.5%) des postes de cette catégorie.

Voilà donc le triste tableau de l'emploi chez les travailleurs sociaux au Canada. Il ressemble étrangement à celui de la main-d'œuvre en général. Les femmes occupent, en grande partie, les postes les moins bien rémunérés dont un grand nombre dans les industries de services. Le pourcentage de femmes occupant des postes de cadres ou d'administrateurs est relativement faible. Les écarts de salaire existent toujours même si la loi interdit la discrimination fondée sur le sexe pour des emplois de valeur égale.

Là où existent les écarts de salaire, il n'est pas toujours possible de prouver, statistiques à l'appui, qu'ils ne sont pas dus à des facteurs tels que l'ancienneté et l'expérience professionnelle. Toutefois, cet obstacle ne joue pas en ce qui touche la disparité des salaires, versés aux travailleurs sociaux. L'enquête précise clairement le niveau d'instruction et les années d'expérience de tous les travailleurs sociaux qui ont fait l'objet de l'étude.

Force nous est d'attribuer ces écarts de salaire entre les hommes et les femmes, qui sont travailleurs sociaux professionnels et membres de l'Association, à des mesures discriminatoires au sein même de la profession.

Il n'est pas surprenant que l'Association ne se soit pas fait entendre au sujet de la situation de la femme, surtout de celle qui fait partie de la population active de ce pays. Et pourtant, cette profession traite principalement avec des femmes.

et de la direction. Les travailleuses sociales se retrouvaient dans les postes les moins bien rémunérés, soit les services directs tels que le service social personnel, le travail social de groupe et l'organisation communautaire.

L'on croit qu'à l'heure actuelle, plus de la moitié des membres de l'Association canadienne des travailleurs sociaux sont des femmes. Celles-ci, tout comme leurs confrères, ont fréquenté des universités reconnues et sont diplômées d'écoles de service social. Cependant, une enquête sur l'emploi et les salaires, menée par l'Association elle-même<sup>4</sup>, révèle que le nombre des femmes qui occupent des postes d'administrateurs, d'experts-conseils, de gestionnaires ou de directeurs s'élève à un peu plus d'un tiers seulement (35.0%).

Autre fait significatif, l'élément féminin est insuffisamment représenté dans les catégories administratives et d'experts-conseils même si un pourcentage légèrement supérieur des femmes qui occupent un poste à ces niveaux détienne une maîtrise en service social (87.5%) comparativement à leurs confrères (86.1%). De plus, leurs années d'expérience sont un peu plus nombreuses (5.8 pour les femmes, 5.6 pour les hommes).

Au bas de cette échelle professionnelle, l'enquête révèle également que les femmes représentent près de trois quarts (71.4%) des travailleurs sociaux oeuvrant dans les services directs, tels que le service social personnel, le travail de groupe et l'organisation communautaire, et qu'elles constituent plus des deux tiers (69.9%) des titulaires d'une maîtrise et au-delà des trois quarts (78.5%) des détenteurs d'un baccalauréat parmi ce groupe.

L'enquête contient aussi diverses données sur les emplois, selon le sexe, le niveau d'instruction et la rémunération, lesquelles indiquent qu'il existe, dans une proportion variable, des différences salariales fondées sur le sexe.

L'écart le plus important entre les salaires versés aux hommes et aux femmes se retrouve dans la catégorie des administrateurs et des experts-conseils. Dans cette catégorie, les hommes, titulaires d'une maîtrise en service social, touchent un traitement annuel supérieur de 14.7% à celui des femmes qui détiennent un diplôme identique (\$15,313 contre \$13,347).

<sup>4</sup>Données non publiées de l'Association canadienne des travailleurs sociaux, *Employment and Salary Survey*, mai 1970.



Apparemment, l'Association était d'avis qu'il ne s'agissait pas d'une question d'envergure nationale. Les travailleurs sociaux professionnels du Canada ne voyaient pas quel aspect de la situation de la femme le gouvernement fédéral aurait pu réformer.

Invité par deux députés à préciser sa position sur certaines recommandations du rapport de la Commission royale d'enquête, le comité exécutif de l'Association a répondu :

« nous ne pouvons appuyer des recommandations que nous n'avons pas étudiées en détail<sup>2</sup>. »

Il a ensuite assuré à ceux qui recherchaient son appui que l'Association :

« conseillerait à ses membres... de faire connaître à leur député leur position en faveur de la formulation de recommandations qui serviraient de fondement à la discussion publique... »

Ainsi, l'Association ne participe d'aucune façon à l'action des gouvernements qui s'efforcent d'adopter de nouvelles mesures et de présenter des projets de loi conformes aux recommandations du rapport de la Commission royale.

Si l'on considère l'importance du problème pour cette catégorie professionnelle, il est singulier de constater le peu d'empressement manifesté par l'Association canadienne des travailleurs sociaux.

Selon certains<sup>3</sup>, il se peut que cette réticence soit, en partie, attribuable aux origines lointaines du service social qui tire ses racines de la tradition encourageant la femme désœuvrée à s'occuper bénévolement des pauvres et des faibles. Aussi, quand le professionnalisme a pris de l'ampleur, le service social était envisagé comme un travail réservé à la femme.

A mesure que les conditions de travail se sont améliorées dans cette sphère d'activités et que celle-ci revêtait un caractère professionnel, les hommes ont commencé à s'y intéresser.

Ce n'est pas par coïncidence que leur entrée dans le service social a correspondu à une tendance à la hausse de la courbe des salaires qui était restée jusqu'à la très basse, ce qui est d'ailleurs caractéristique des professions féminines en général.

Une autre conséquence de l'entrée des hommes dans la profession a été leur concentration dans des postes aux niveaux de l'administration

<sup>2</sup> Lettre en date du 2 avril 1971.

<sup>3</sup> C. Bernard Scotch, « Sex Status in Social Work: Grist for Women's Liberation. » *Social Work* (juillet 1971), pp. 5-11.

## LES TRAVAILLEURS SOCIAUX ET LA SITUATION DE LA FEMME

L'Association canadienne des travailleurs sociaux et la plupart de ses membres se sont montrés peu loquaces sur un sujet qui, pourtant, préoccupe au plus haut point notre société contemporaine: la situation de la femme. Et ce, en dépit des répercussions sociales et économiques des changements qui se produisent actuellement.

Le nombre de femmes qui ont grossi les rangs de la population active au cours d'une seule décennie est tellement important que leur proportion est passée du quart au tiers de la main-d'oeuvre totale. Les changements survenus au cours de cette période se sont également fait sentir quant à la situation des femmes qui entrent sur le marché du travail; hier, elles étaient pour la plupart célibataires; aujourd'hui, la majorité d'entre elles sont mariées. On a longuement traité des causes de ces changements et de leur portée sociale et économique dans des publications spécialisées de renom. Mais, les organisations professionnelles de travailleurs sociaux sont demeurées quasi muettes.

Il y a six ans, quand le gouvernement du Canada a institué la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme pour mener une étude à la lumière des changements sociaux, très peu de mémoires ont été soumis par ou au nom des travailleurs sociaux; aucun ne fut soumis par l'Association. Bien que le bureau de direction ait été invité à présenter ses observations, il a fait savoir à la Commission « qu'il ne soumettrait pas de mémoire national<sup>1</sup> ».

---

<sup>1</sup> Lettre en date du 31 octobre 1967.



## TABLE DES MATIERES

LES TRAVAILLEURS SOCIAUX ET LA SITUATION DE LA FEMME .....	7
LES SYNDICATS ET LA TRAVAILLEUSE .....	16
LES DROITS DE L'HOMME ET LA SITUATION DE LA FEMME	26
L'ÉGALITÉ DE PENSIONS POUR LES TRAVAILLEUSES .....	40
LA CONTRIBUTION DU QUÉBEC À LA SITUATION DE LA FEMME AU CANADA .....	45



*La directrice,*  
 Sylvia M. Gelber,  
 Bureau de la main-d'oeuvre féminine.

Pour cette raison, on devrait peut-être la considérer comme une dissertation académique plutôt que comme une cause. Elle visait à donner une vue d'ensemble de la lutte pour l'obtention de garanties légales se rapportant aux droits de la femme et à son égalité devant la loi au Canada.

« L'égalité des pensions pour les travailleuses », tel était le titre de la quatrième cause prononcée à Galt, à l'occasion du *Midwestern Ontario Labour Councils Education Institute*. Elle souligne les arguments apportés par les défenseurs des modalités traditionnelles des pensions aux femmes et plaide en faveur des droits à l'égalité de pension.

Quant à la cinquième cause intitulée « La contribution du Québec à la situation de la femme au Canada », elle a été prononcée en français à Montréal, devant la Fédération des femmes du Québec et traitée particulièrement de la situation de la femme francophone au Québec. Nous espérons que la publication du texte de ces causes contribuera à élargir les cadres de l'information de première main dont ont un besoin si urgent, à l'heure actuelle, toutes les personnes qui cherchent à apporter des réformes sociales pour autant qu'il s'agisse de la situation de la femme au Canada.

## AVANT-PROPOS

La série de brochures *Bureau de la main-d'oeuvre féminine* dont l'édition de 1973 est la plus volumineuse jusqu'à maintenant continue de faire l'objet d'une demande considérable au Canada. *Bureau de la main-d'oeuvre féminine* '73 contient le texte de cinq causeries diverses prononcées au cours de l'année par la directrice du Bureau de la main-d'oeuvre féminine devant des auditoires variés.

La première causerie intitulée « Les travailleurs sociaux et la situation de la femme » a été prononcée à Vancouver, lors de la réunion annuelle de l'Association canadienne des travailleurs sociaux. Elle traite de la situation des travailleuses sociales professionnelles par rapport à leurs collègues du sexe masculin et attribue au rôle secondaire de la femme au sein de la profession le fait que celle-ci, dans son ensemble, ait omis de prendre position sur les questions sociales influant, de façon générale, sur la situation de la femme au Canada.

La deuxième causerie intitulée « Les syndicats et la travailleuse » a été prononcée à Toronto, le jour de la Fête du travail, lors du déjeuner des directeurs de l'Association de l'exposition nationale du Canada. A cette occasion, la conférencière a rappelé aux syndicats les principes de base du syndicalisme et l'obligation morale des syndicats d'améliorer la situation des travailleuses au sein de leur organisation. Elle a aussi exprimé l'espoir que les syndicats chercheront à améliorer le climat parmi leurs membres afin de créer un milieu amical pour les travailleuses.

La troisième causerie, intitulée « Les droits de l'homme et la situation de la femme », a été prononcée à la mémoire de Hugh C. Arrell à l'École de service social de l'université McMaster de Hamilton.

©  
Information Canada  
Ottawa, 1974

No. de cat.: L38-2873

Maracle Press Ltd. 07KX-27114-3-8089

# bureau de la main-d'œuvre féminine 73



Travail Canada  
Bureau de la  
main-d'œuvre  
féminine  
Women's  
Bureau  
Labour Canada





# bureau de la main-d'œuvre féminine 73



Travail Canada

Bureau de la  
main-d'œuvre  
féminine

Women's  
Bureau

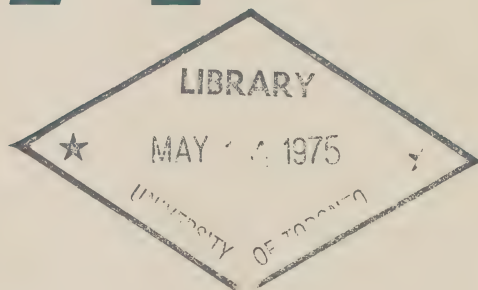
Labour Canada

CA1  
L58  
-W51

Government  
Publications

*Canada Women's Bureau*

# women's bureau '74



Labour Canada  
Women's  
Bureau

Travail Canada  
Bureau de la  
main-d'œuvre  
féminine





CAI L 58  
- 1151

# women's bureau '74



Labour Canada  
Women's  
Bureau

Travail Canada  
Bureau de la  
main-d'œuvre  
féminine

©  
Information Canada  
Ottawa, 1975

Cat. No.: L38-28/1974

## PREFACE

*Women's Bureau '74*, the sixth edition of this series published by the Women's Bureau, appears at the time of the Bureau's twentieth anniversary. And it appears at a time when Canada and other member states of the United Nations are initiating national and international activities associated with International Women's Year.

Although these occasions are milestones in the onward march toward the goal of equal status for women in all facets of society and in all parts of the world, *Women's Bureau '74* has not been designed to mark these occasions. The usual format, that of including addresses by the Director of the Women's Bureau, has been extended somewhat to include two papers emanating from the same source, one prepared as a background document for a meeting of experts on equal pay sponsored by the International Labour Organization; and the other, an original draft of the Canadian country paper prepared for the United Nations seminar held in Ottawa in September 1974.

The paper entitled "The Compensation of Women" was prepared for a panel discussion on some major compensation issues and presented to the Conference Board in Canada in Toronto. It deals with the paucity of statistical data by sex relating to salaries and wages. To the extent that such data are available, these are shown to illustrate the growing gap in dollar earnings between men and women engaged in the same or similar occupations. Statistical data are also presented showing the extent of occupational segregation of women in the labour force.

The second paper, entitled "Women and Work in Canada: A Study of Legislation," was presented to the 23rd Annual Conference of the Industrial Relations Centre of McGill University in Montreal. As its title implies, the development of labour legislation and a description of these laws as they affect women in Canada are presented. A summary of the efficacy of these programs is also outlined.

The third paper, entitled "Canada's Need: The Ingredient of Women's Experience," was presented to the First Assembly of the Native Women's Association, which took place in Thunder Bay. This paper deals with different types of discrimination in society. It is suggested that women have a contribution to make in the policy-making bodies of the country by bringing their unique experience to bear in the effort to eliminate existing human problems.

The fourth paper, "The Economic and Academic Status of Women in Relation to Their Male Colleagues," was prepared as Notes for a panel discussion at the Annual Meeting of the Canadian Sociology and Anthropology Association at the University of Toronto, held in that city. It makes available for the first time some statistical data on wage differentials derived from the 1971 Census. It also provides statistical data relating to the participation of women in the academic world, showing percentages of women graduates in addition to percentages of women students enrolled in various faculties.

One of the papers to which reference was made above, prepared for the International Labour Organization, is a comparison between the programs for equal pay and equal opportunity as they affect women in Canada and in the United States of America.

The second paper to which reference was made above, prepared for the United Nations Seminar held in Ottawa, outlines in brief the federal and provincial machinery designed to accelerate the integration of women into contemporary society, and to eliminate discrimination on grounds of sex in Canada.

Sylva M. Gelber,  
*Director,*  
Women's Bureau.



## CONTENTS

THE COMPENSATION OF WOMEN .....	7
WOMEN AND WORK IN CANADA: A STUDY OF LEGISLATION .....	17
CANADA'S NEED: THE INGREDIENT OF WOMEN'S EX- PERIENCE .....	31
THE ECONOMIC AND ACADEMIC STATUS OF WOMEN IN RELATION TO THEIR MALE COLLEAGUES' .....	39
EQUAL PAY PROGRAMS IN CANADA AND THE UNITED STATES OF AMERICA .....	45
THE CANADIAN SCENE .....	79
TIME TO REFORM TRADITIONAL INSURANCE PRAC- TICES TO ELIMINATE SEX DISCRIMINATION .....	99



## THE COMPENSATION OF WOMEN

---

It is almost a cliché in contemporary Canada to state to an audience of economists that the low level of compensation paid to women in the labour force is one of the major compensation issues that remains to be resolved, not only to the satisfaction of women workers but to the satisfaction of a healthy economy.

The continuing underemployment of the steadily increasing female labour force represents an even greater waste of human resources than previously estimated. For the data now beginning to flow from the decennial Census of 1971,<sup>1</sup> show that a greater percentage of working-age women are in the labour force than had been estimated on the basis of other available information.

The major source of information relating to women in the labour force during the decade between the Census dates is Statistics Canada's Monthly Labour Force Survey.<sup>2</sup> This Survey, as is well known, is based on a sample population; and although the information derived from it is of inestimable value in the absence of any other, it is less precise than that derived from the Census.

The Census data have the advantage of having been gathered through the large-scale use of self-enumeration, following a considerable educational program; whereas the Survey information, collected as it is by an enumerator, may be coloured by the enumerator's interpretation of the replies.<sup>3</sup> Furthermore, the questions through which the data are elicited were much more direct in the Census than those used in the Survey. Yet the Survey data have served, and undoubtedly will continue to serve a wide variety of purposes.

---

<sup>1</sup> Statistics Canada, *Information: 1971 Census Labour Force Data*.

<sup>2</sup> Statistics Canada, Labour Division, Labour Force Surveys Section, *The Labour Force* (monthly), (Ottawa: Information Canada).

<sup>3</sup> Statistics Canada, *Information: Background Information on the 1971 Census Labour Force Data*.

Such a purpose was undoubtedly served when, in a staff paper prepared for the Economic Council of Canada on the subject of labour supply to 1980,<sup>4</sup> the author, W. M. Illing, estimated that the participation rate of women in the labour force by that year would reach 41.1 per cent of all working-age women. The Labour Force Survey had been showing a current participation rate estimate running at something less than 37 per cent.<sup>5</sup> It is now clear, however, from the recently released Census data that nine years before the end of the decade, almost two-fifths (39.9 per cent) of all working-age women were already participating in the Canadian labour force.<sup>6</sup>

If the female participation rate shown in the Census data were to be projected to the end of the decade, in a manner similar to that used by Illing, then it is not unlikely that the participation rate of women in the labour force in 1980 would approach a figure representing almost one-half of all working-age women. Such a likelihood would be enhanced in the event that the present inflationary pressures continue to bear down heavily on family budgets.

But whether or not there is a rise or fall in the extent to which women continue to participate in the labour force, the need to have available on an ongoing basis comprehensive and precise statistical data relating to the terms and conditions of the employment of women is essential. It is of particular importance to be able to derive from such statistical data the levels of compensation applicable specifically to this growing segment of the work force.

The problem of obtaining statistical data relating to compensation paid to women workers has been and continues to be an onerous one. There are several sources from which limited data may be derived, and at least to this extent the Women's Bureau of the Canada Department of Labour extracts these data and makes them available in an annual publication.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> W. M. Illing, "Population, Households, and Labour Supply to 1980", in Economic Council of Canada, *The Economy to 1980: Staff Papers* (Ottawa: Information Canada, 1972).

<sup>5</sup> The annual average participation rate was shown as 36.5% in 1971; and as 36.1% for the week ended May 22, 1971 and 37.0% for the week ended June 19, 1971. Statistics Canada, Labour Division, *Special Table 1—12-month Averages, 1971* (mimeographed); and *Special Table 1—Week ended May 22, 1971 and Special Table 1—Week ended June 19, 1971* (mimeographed).

<sup>6</sup> Statistics Canada: *Information: 1971 Census Labour Force Data*.

<sup>7</sup> Canada Department of Labour, Women's Bureau, *Women in the Labour Force: Facts and Figures* (Ottawa: Information Canada).



Obviously the most useful source of earnings data at the present time is the decennial Census. A number of special studies were published in connection with the data derived from the 1961 Census;<sup>8</sup> and it is anticipated that even more comprehensive studies may be made in connection with the information available from the recent Census.

Another source of data pertaining to the compensation of women workers is the biennial publication prepared by the Consumer Income and Expenditure Division of Statistics Canada.<sup>9</sup> These data show salaries by sex, but they are based on relatively small samplings.

Average hourly earnings by sex in over fifty production occupations in the manufacturing industries that are similarly described for women and men are available in a publication of the Economics and Research Branch of the Canada Department of Labour.<sup>10</sup> This source also provides some data on average earnings in a few service occupations that are similarly described for men and women. Some earnings data relating to a few office occupations in a number of Canadian cities are also given.

Average earnings data in the retail trade industry,<sup>11</sup> in the accommodation and food service and in the amusement and recreational industries<sup>12</sup> are provided on the basis of sex through the Labour Division of Statistics Canada; similar data will be available from the same source for finance, insurance and real estate industries.

But in spite of the variety of sources from which data may be derived at the present time, there is still a dearth of information that would permit a comparison at this time of male and female earnings for the same or similar jobs, although it is with respect to this specific situation that legislation has existed in Canada for more than twenty years. The payment of wage differentials based on sex for the same

---

<sup>8</sup> Sylvia Ostry, *The Female Worker in Canada*, 1961 Census Monograph, Dominion Bureau of Statistics (Ottawa: Queen's Printer, 1968); and Jenny R. Podoluk, *Incomes of Canadians*, 1961 Census Monograph, Dominion Bureau of Statistics (Ottawa: Queen's Printer, 1968).

<sup>9</sup> *Income Distributions by Size in Canada, 1971*, Cat. No. 13-207 (Ottawa: Information Canada, 1973).

<sup>10</sup> *Wage Rates, Salaries and Hours of Labour*, Annual Report No. 55 (Ottawa: Information Canada, 1973).

<sup>11</sup> Statistics Canada, Labour Division, *Earnings and Hours of Work in Canada, Retail Trade Industry, 1970*, Cat. No. 72-601 (Ottawa: Information Canada, 1972).

<sup>12</sup> Not published as of February 1974.

or similar work in the same establishment is not permitted under the laws of the federal government and of most provincial jurisdictions. Yet the extent to which this law is respected cannot be precisely assessed on the basis of available statistical data.

Where data are available, as for example in average wages or salaries in similarly described occupations in manufacturing, service, technical and office occupations, they consistently show lower average rates for women workers than for men workers. In fact, between the years 1969 and 1972 they also reveal in one-half of these occupations a widening gap between the rates shown for men and those shown for women.\* But here too there is no way to know a number of factors that may account for the differentials on grounds other than sex.

Furthermore, while some available data continue to show differentials by sex in wage rates for similarly described occupations, more and more reporting of occupations tends now to give job descriptions showing differentials for grades rather than for sex as heretofore. This change is due undoubtedly to the recent pressures being exercised to eliminate discrimination on the basis of sex in wage rates; designating different grades to named occupations may have the effect of disguising the fact that there is applied a different rate based on sex. The tendency has been noticed in collective agreements, due possibly to the fact that trade unions have become sensitive to the accusation that they have, over the years, acquiesced in the tradition of paying men and women workers differentials in wage rates for the same job in the same establishment, although both the women and men affected by the collective agreement were members of the trade union.

From the limited data available at present, therefore, it is becoming more and more difficult to pinpoint specific jobs where wage differentials are being paid on the basis of sex. From available data it is also not possible to pinpoint other factors such as seniority, part-time work, regional variations in wage levels and the male-female mix within an industry, all of which may well contribute to differential payments.

But having taken into account all of these factors, some conclusions are inescapable, having regard to the consistency of the reported wage

---

\* See Appendix.

and salary levels shown to exist in the following occupations of full-year workers:

*In managerial occupations*, where women make up somewhat more than one-tenth (14.3%)<sup>13</sup> of the total, the average earnings of men exceed those of women by more than 100 per cent (107.4%).<sup>14</sup>

*In clerical occupations*, in which women make up almost three-quarters (72.0%) of the total work force, the annual earnings of the men exceed those of the women by more than one-half (56.7%).

*In the service industries*, into which much of the rapidly increasing female labour force has been absorbed, women account for almost three-fifths (59.1%) of the total work force; but the average earnings of men are more than twice (112.6%) those of women.

*In sales occupations*, as in the managerial occupations, women make up a relatively smaller proportion of all employees, consisting as they do of little more than a third (38.8%) of the total. The earnings of men in this instance exceed those of women by more than one and one-half times (167.9%).

*In the professional and technical occupations* women make up more than two-fifths (41.2%) of the total; these include teachers and nurses which together with librarians account for about three-quarters of all the professional women. At the same time, this category includes such professionals as self-employed doctors, dentists and lawyers, the great majority of whom are men. With this mixed bag, it is risky to draw too many conclusions from the fact that the earnings of the men exceed those of the women by two-thirds (66.4%).

It may be contended that all of these wage differentials reflect a difference in the work patterns of men and women, patterns that are clearly demonstrated in the data derived from the Census.<sup>15</sup> These show that, while less than one-tenth (9.2%) of the male workers in the labour force were employed on a part-time basis, i.e., less than thirty-five hours a week, three-tenths (29.4%) of the female labour force was employed in part-time work.

---

<sup>13</sup> The proportions of women in various occupations are given in Canada Department of Labour, Women's Bureau, *Women in the Labour Force: Facts and Figures* (Ottawa: Information Canada, 1973), Table 24.

<sup>14</sup> The percentages by which men's average earnings exceed those of women are derived from data in Statistics Canada, Consumer Income and Expenditure Division, *Income Distributions by Size in Canada, 1971*, op. cit., p. 102.

<sup>15</sup> *Statistics Canada Daily*, Friday, January 18, 1974, Cat. No. 11-001, p. 2.

But whether or not the part-time participation of women in the labour force accounts for some portion of the differentials in earnings, the fact is that women will continue to earn less than men for so long as they remain segregated in the low-paying occupations. It is a moot point whether the occupations in which women are employed are low-paying because of the nature of the work involved; or whether they are low-paying because women are prepared to work in these occupations at a lesser rate than would their male counterparts.

Certainly the influx of men into certain occupations once dominated by women, such as social work and teaching, has in fact resulted in a general upgrading of earnings in these professions. No such visible trend is shown to exist in the occupations still dominated by women.

What then are the occupations in which the female labour force is clustered?<sup>16</sup> One-third (32.9%) of all working women are in clerical occupations. Only a decade ago the percentage was somewhat lower (29.9%), thus revealing a depressing trend of increasing segregation. It would be interesting to know how many women with greater potential than that required for clerical duties accept employment in this category for lack of alternative opportunity. Potential for employment in management and executive positions might well be hidden within the ranks of this business-oriented occupational group.

More than one-fifth (21.4%) of all working women are in service and recreational jobs, a percentage that is almost the same as it was a decade ago (22.0%). In terms of numbers of women employed, however, regard should be had to dramatic increase in the female labour force.

Almost one-fifth (17.4%) of all working women are in the professional and technical occupations, which, as pointed out above, include nurses and teachers. A decade ago the percentage of women in this occupational category was somewhat lower (15.8%).

It is an interesting comment on Canadian industry that little more than one-tenth (10.9%) of all women workers are in craft and production work.<sup>17</sup> Furthermore, this percentage was higher (12.8%) only a decade ago. It might be fair to speculate on whether women have been discouraged by the rank and file of trade union men from taking up

---

<sup>16</sup> Canada Department of Labour, Women's Bureau, *loc. cit.*

<sup>17</sup> *Ibid.*



employment in traditionally male jobs, or whether women themselves, for reasons that are not clear, are hesitant to enter this organized sector of the labor force.

In managerial and executive occupations an insignificant percentage (4.2%) of the female labour force is employed.<sup>18</sup> A decade ago the percentage was, of course, even smaller (3.7%). But the slow rate of increase in the number of women managers and executives is particularly disappointing in view of the fact that their absence from these jobs is not consistent with the large percentage of women workers already in the business world in clerical occupations; nor with the increasing percentage of women who are graduating from our universities.

Almost two-fifths (38.1%) of all students receiving bachelors and first professional degrees are women. Almost one-quarter (22.0%) of students earning masters degrees are women. More than half (54.9%) of all students receiving undergraduate diplomas and certificates are women; and more than one-fifth (21.5%) of students receiving graduate diplomas and certificates are women.<sup>19</sup>

These numbers must certainly reflect the fact that there is no dearth of qualified women who are available for management training. The fact that women are not graduating in certain specialties considered to be essential to management jobs does not explain the hesitation of management to permit women to enter into executive on-the-job training in the same way as is customary for junior executives who are men.<sup>20</sup> It is a reflection on Canadian business, as well as governments, that highly educated women are still employed outside of executive offices.

These then are the occupations in which the vast majority of three million (2,953,000) female workers are employed.<sup>21</sup> It is hardly necessary to re-state the well-known statistic regarding the dramatic increase (64.3%) in the female labour force that has occurred during the

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Statistics Canada, Education Division, *Degrees, Diplomas and Certificates Awarded by Canadian Degree-granting Institutions, 1970-71*, Cat. No. 81-211 (Ottawa: Information Canada, 1972), pp. 23-25.

<sup>20</sup> Of persons receiving organized training in industry in 1969-70, 9.0% of the women and 18.7% of the men were receiving managerial training, while 16.0% of women and 5.3% of men were receiving clerical training. Unpublished data from Statistics Canada, Education Division, and Statistics Canada, Education Division, *Training in Industry 1969-70*, Cat. No. 81-555 (Ottawa: Information Canada, 1973), p. 66.

<sup>21</sup> Canada Department of Labour, Women's Bureau, *op. cit.*, Tables 1 and 2.

decade between 1962 and 1972. The increase represented the addition to the work force of more than one million (1,156,000) women workers.

Although women workers still represent only one-third (33.2%) of the labour force, they do not occupy a place in the labour force remotely proportionate to their numbers, either in terms of occupational distribution nor in terms of compensation. The obvious underemployment of these workers cannot be calculated on the basis of statistical data, but it must be clear that it represents a substantial waste of human resources.

Business and governments cannot afford to preach efficiency in manpower planning and to talk of the efficient use of manpower resources, while continuing to tolerate practices which fly in the face of these principles insofar as one-third of the total labour force is concerned. It is essential to expedite changes, both in law and in custom, in order to ensure the efficient development of this land to the full extent of its potential.

There are still on the statute books of some jurisdictions in Canada laws that have the effect of discriminating against women in matters of employment. Examples are to be found even in laws with such enlightened titles as that which graces the statute dealing with human rights in this province. For while that law prohibits discrimination on grounds of sex in conditions of employment, it contains a clause that still permits the payment to women workers of fringe benefits relating to pension plans, superannuation plans, life plans, accident, sickness or disability plans or benefits, at a level less than those provided for male employees. What then is the relationship of fringe benefits to wages?

International definitions of remuneration have established the principle that fringe benefits are intrinsic parts of an employee's wages.<sup>22</sup> In all circumstances, it is hardly consistent to proclaim the principle of equal pay for equal work under one law, while another law permits wage discrimination in one segment of that pay on the basis of sex.

There is also a type of protective labour legislation on the books in some jurisdictions, which has the effect of nullifying statutes allegedly

---

<sup>22</sup> The definition of wages in the Ontario Employment Standards Act includes "any form of remuneration for work or services performed, but does not include tips and other gratuities."

designed to promote equal opportunity for men and women in employment. For, while one law requires that an employer accept women workers without discrimination on the basis of sex, another law requires that same employer to accept additional expenses when women are employed than he would have had to accept in the event that men had been employed. An example of such provisions is to be found where a law requires employers to pay transportation costs with respect to women workers on night shifts, as is the case in this province. In these circumstances, the employer of women workers is financially penalized if he obeys the law regarding equal opportunity for women workers.

The law must be cleansed of clauses that have the effect of furthering discrimination in employment. But a change of the law in itself will not bring about the necessary reform. Custom and tradition must be removed from the late 19th century and be subjected to the reassessment essential to the late 20th century facts of life.

No effort has been made in these remarks to deal with the question of justice and of equity. Women will themselves cope with these issues. But society cannot disregard the economic disadvantages that flow from the continuing underemployment of women; and cannot turn away from the consequences stemming from the underpayment of a substantial portion, of one-third of the labour force.

## APPENDIX

Similarly described occupations in which the gap widened between the higher average earnings of men and those of women from 1969 to 1972

Data are available<sup>1</sup> on average earnings for 74 similarly described occupations of women and men in 1969 and 1972. These comprise 54 production occupations in manufacturing industries, 10 office occupations, 7 service occupations, and 3 technical occupations.

The data for the 74 occupations, except the office occupations, relate to Canada. The data for the 10 office occupations relate to Halifax, Montreal, Toronto and Vancouver; averages were not available for Canada.

The type of similarly described occupations and the percentage in which the gap widened, are as follows:

Type of occupation	No. of occupations	No. of occupations in which the gap widened	% of occupations in which the gap widened
Production in manufacturing .....	54	27	50.0
Office .....	10	7	70.0
Service .....	7	1	14.3
Technical .....	3	2	66.7
TOTAL .....	74	37	50.0

<sup>1</sup> Canada Department of Labour, Economics and Research Branch, *Wage Rates, Salaries and Hours of Labour* (Ottawa: Queen's Printer or Information Canada), editions of 1969, 1970, 1971 and 1972, published in 1970, 1971, 1972 and 1973.



## **WOMEN AND WORK IN CANADA: A STUDY OF LEGISLATION**

---

Any study of legislation in Canada affecting working women that is being presented following a similar presentation relating to legislation in the United States of America must open with a comparison, however brief, of the constitutional differences between the two countries. For while the United States of America and Canada are both federal states, there are some basic constitutional differences between the two that affect the powers of the various levels of government to legislate in specified fields. These, in turn, affect the laws covering conditions under which workers are employed. Thus, federal labour legislation in the United States directly affects a large proportion of the labour force in that country; federal labour legislation in Canada affects a small proportion of the labour force in this country.

In the United States, federal legislation applies to workers employed in undertakings engaged in inter-state commerce, in the production of goods for inter-state commerce, or in enterprises that have employees so engaged. Employees in undertakings of these types make up the vast majority of workers in that country.

In Canada, federal labour legislation applies only to workers employed in certain named industries, including transportation where its operations connect one province with another or where they are international in character; air transportation; radio and television, as well as telegraph, telephone and cable systems where these operate beyond the borders of a single province; shipping as well as employment associated with shipping, when operated outside of a single province; banks; and certain other specific industries declared to be of general advantage for more than one province or for the nation.

The power to legislate in matters of employment in other undertakings in Canada rests with the provinces.<sup>1</sup> Employees in these undertakings who are not covered by federal labour law make up the vast majority of workers in this country.

Notwithstanding the relatively clear division of jurisdiction between the federal and provincial governments set out in the Canadian constitution, however, there have been a number of amendments to that constitution designed to give to the federal government jurisdiction in some fields originally designated as coming within the area of provincial jurisdiction. Two of these amendments which are of direct concern to workers relate to unemployment insurance and to old age pensions respectively.

It was because of such constitutional amendment that the federal government was enabled to provide by statute for a national system of unemployment insurance<sup>2</sup> with which is associated a national system of manpower centres designed to assist unemployed workers in job placement. These manpower centres also provide counselling services as well as assistance in connection with training programs. Thus, there is available in this country a broad national system of unemployment insurance, placement services, training assistance and vocational counselling, which, but for the amendment to the constitution, would have had to be provided by the respective provincial governments. The United States' programs of these types are joint federal-state plans, frequently differing from state to state.

There are also differences between the two countries with regard to jurisdiction in the field of civil rights, the field in which the federal government of the United States of America established the Equal Employment Opportunities Commission<sup>3</sup> in that country. Under the Canadian constitution,<sup>4</sup> civil rights is designated as a field coming solely within the area of provincial jurisdiction. The federal government may only legislate in this field to the extent that such legislation is to ensure civil rights within designated areas set out in the constitution as coming within the purview of the federal Parliament. For

---

<sup>1</sup> United Kingdom, The British North America Act, 1867.

<sup>2</sup> Unemployment Insurance Act, 1971.

<sup>3</sup> United States of America, The Civil Rights Act, 1964 as amended by the Equal Employment Opportunity Act, 1972.

<sup>4</sup> United Kingdom, The British North America Act, 1867.

example, matters pertaining to the rights of Indians and members of the Armed Forces, both of which are constitutionally designated as being the responsibility of the federal Parliament, may be subject to any federal civil rights legislation. The Canadian Bill of Rights,<sup>5</sup> a law which enunciates the principle of equal rights before the law regardless of sex, also affects only federal law and matters coming within the purview of the federal Government. By and large, in Canada matters of civil rights generally are within provincial jurisdiction.

Thus, whereas the Civil Rights Act in the United States of America, including the Titles and Executive Orders relating to equal opportunities in employment, is federal law, possessing sufficient power even to supersede state laws in certain circumstances, Canadian federal law affecting civil rights, such as the Canadian Bill of Rights, is circumscribed by the sovereign rights of provinces. It is for this reason that the Human Rights Commission that the federal government proposes to establish in Canada will not be capable of coverage remotely comparable to that of the Equal Employment Opportunities Commission in the United States.

There is another area of difference between the legislation in Canada and that of the United States which should be mentioned in passing, although it is only partially relevant to the subject of legislation solely affecting working women: laws pursuant to which Canadian residents are entitled to social benefits on a universal basis. These include institutional and professional benefits, as well as monetary benefits.

Under provincial laws and in accordance with certain principles set out in federal legislation, virtually all residents of all the jurisdictions in Canada are entitled to prepaid hospital services, including diagnostic services,<sup>6</sup> and are also entitled to a broad range of physicians' services.<sup>7</sup> Thus, for example, working women in Canada are entitled to the kind of hospital and medical services prescribed as basic benefits in the standards established by the International Labour Organization in the Maternity Protection Conventions. Comparable benefits are not generally available under public programs in the United States, although they are provided in a few states.

---

<sup>5</sup> The Canadian Bill of Rights, 1960.

<sup>6</sup> The Hospital Insurance and Diagnostic Services Act.

<sup>7</sup> The Medical Care Act.

Furthermore, under Canadian federal law,<sup>8</sup> all mothers regardless of income, including of course working mothers, have statutory entitlement to flat-rate family allowances with respect to each child up to the age of eighteen. These benefits are taxable, so that indirectly they benefit primarily those having greater financial need.

Universal flat-rate monetary benefits are also paid under federal statute<sup>9</sup> to Canadian residents of sixty-five years of age and over, the majority of whom are women. This old age security program should not be confused with an earnings-related program designed to provide pensions<sup>10</sup> along the lines of the social security program in the United States. There are no universal flat-rate old age security programs of the Canadian type in the United States.

It might be mentioned in passing, with regard to the Canada Pension Plan, that there are provisions in the law that adversely affect women workers. Although contributions are required to be made without regard to sex, the survivor benefits with respect to women contributors are not as broad as those provided with respect to men contributors. These anomalies are to be removed by amendments the Government now proposes to introduce.<sup>11</sup>

Another type of legislation in Canada that differs substantially from that in the United States is the legislation relating to maternity leave. In Canada, there are provisions in the unemployment insurance legislation<sup>12</sup> that permit the payment of benefits for a period of up to fifteen weeks, following a two-week waiting period, with respect to unemployment due to maternity. This provision also brings Canada closer to the standards established by the ILO in the Conventions relating to Maternity Protection, where cash benefits are one of the several basic standards. Since the unemployment insurance law is a federal statute by virtue of the amendment to the constitution to which reference has previously been made, almost all working women in Canada are entitled to these benefits.

---

<sup>8</sup> Family Allowances Act 1973.

<sup>9</sup> The Old Age Security Act.

<sup>10</sup> The Canada Pension Plan.

<sup>11</sup> Canada, *House of Commons Debates*, March 5, 1974, p. 187 and *Debates of the Senate*, February 27, 1974, p. 4.

<sup>12</sup> Unemployment Insurance Act, 1971.



Last year maternity benefits were received by 1.7 per cent of the eligible female labour force, the number of claims totalling some fifty thousand (54,337).<sup>13</sup> In this regard, it may be useful to point out that expenditures for maternity benefits did not exceed 3.3 per cent of the total expenditures of the whole program in 1973.

A number of provinces<sup>14</sup> have enacted legislation designed to provide job protection for women who have to stay away from employment because of maternity. The first of these laws dates back a half a century, to the time when the ILO adopted the first Convention on Maternity Protection; the protection of the woman's right to her job is a basic principle of this international instrument. The law prohibited an employer from dismissing a woman from her job during a prescribed period of time provided that she was absent in accordance with conditions set out in the legislation.

Subsequently, other provinces followed suit and similar provisions were inserted in the Canada Labour Code covering the federal area of jurisdiction. Thus, at the present time in Canada many working women are protected against dismissal in the event of maternity leave, in those undertakings situated in the jurisdictions that so far have enacted legislation in this regard. They are also entitled to reinstatement in employment in the same or similar job following the statutory period of leave.

With regard to other legislation directly affecting the employment of women, there are still on the statute books of some of the provinces vestiges of the earliest type of labour legislation regulating the employment of women, the so-called "protective" laws. These include such statutes as those that either severely restrict the employment of women at night<sup>15</sup> or that place on the employer the obligation to provide transportation in connection with such employment.<sup>16</sup> No such obligation is placed on the employer in connection with the employment of men on the night shift.

<sup>13</sup> Unpublished data from the Unemployment Insurance Commission.

<sup>14</sup> British Columbia, Maternity Protection Act, 1966; Saskatchewan, Labour Standards Act, 1969, as amended in 1973; Manitoba, The Employment Standards Act, 1970; Ontario, Employment Standards Act, 1970; New Brunswick, Minimum Employment Standards Act, 1964; Nova Scotia, Labour Standards Code, 1972.

<sup>15</sup> Québec, Industrial and Commercial Establishments Act, 1964.

<sup>16</sup> Saskatchewan, Labour Standards Act, 1967; Manitoba, Employment Standards Act, 1970; Ontario, Employment Standards Act, 1970; Québec, Industrial and Commercial Establishments Act, 1964.

The effect of such special legislation, when it pertains solely to women workers, has been found in the United States to conflict with legislation requiring that women workers be given equal opportunity in employment. It is hardly equitable to demand that employers give women equal opportunity in employment and, at the same time, demand that they shoulder additional expense when they do so. In Canada, legislation limiting night work is scattered and, where it exists, it is beginning to disappear from the statute books.

Other types of "protective" legislation affecting women workers only are also disappearing, as for example factory-type law which required employers to maintain a register of all women workers in industrial establishments. In some cases, previous "protective" provisions that applied to women only have been extended to all workers.<sup>17</sup> Other types of protective law may also be ripe for re-appraisal with changing conditions in the world of work.

New developments in Canada in the mining industry, for example, may dictate a review of the existing legislation prohibiting the employment of women underground in mines. Although Canada ratified the ILO Underground Work (Women) Convention which prohibits this type of employment, certain provinces<sup>18</sup> have recently made some changes in their provincial law to permit greater latitude in this regard. Other provinces may have to re-assess the situation in the light of changing customs and traditions.

Unlike the United States, where there still exist minimum wage laws specifically affecting women workers, no jurisdiction in Canada at the present time has on the statute books separate minimum wage laws for women workers only; minimum wage laws in this country now fix rates applicable equally to both sexes.

But the type of law with which this conference is primarily concerned is that which is designed to eliminate discriminatory practices in the employment of women, designed to open the lines of promotion and of training so as to make available to the Canadian economy the vast potential represented by one-third of the labour force consisting

---

<sup>17</sup> Ontario, Industrial Safety Act, 1971; Quebec, Industrial and Commercial Establishments Act, 1964; Alberta, The Alberta Labour Act, 1973.

<sup>18</sup> British Columbia, Coal Mines Regulations Act, 1969; Manitoba, Regulations under the Mines Act, 1970; Newfoundland, the Regulations of Mines Act, 1952.

of women. It is also the type of law designed to provide for women the environment in which they may fully develop their potential.

In Canada, as in the United States of America, there is a history of legislation which prohibits the payment of different rates for the same or similar work carried out in the same establishment where the differences in pay were based on sex. The inequity of paying two workers engaged in the same job, in the same premises, employed by the same employer, and producing the same quality and quantity of work different rates of pay for the reason that one of the workers was of one sex while the second was of another sex, was recognized even a half century ago.

Even the international community made up of government, employer and worker representatives acknowledged the injustice when they inserted in the constitution of the International Labour Organization, founded in 1919, as a goal "recognition of the principle of equal remuneration for work of equal value." But it took even the ILO some thirty years before it adopted an international Convention on the subject of equal remuneration for men and women workers for work of equal value. Although Canada ratified this Equal Remuneration Convention only recently,<sup>19</sup> the history of Canadian legislation in this regard commenced shortly after the advent of the Convention.

The first equal pay law in Canada was placed on the statute books of Ontario in 1951. The following year Saskatchewan introduced similar legislation, followed by British Columbia, which enacted an equal pay law in 1953. Three years later Manitoba and Nova Scotia also passed equal pay legislation.

It was in 1956 that the federal Parliament passed an equal pay act, prohibiting the payment of differential rates on the basis of sex for equal work carried out in establishments coming within the jurisdiction of the federal Government. This statute, like others of that time, could only be activated on the personal complaint of the woman worker herself. Incidentally, this law preceded by some years other federal labour standards legislation.

In 1957 Alberta joined the ranks of the other provinces by enacting equal pay legislation, followed two years later by Prince Edward Island. It was in 1961 that New Brunswick also enacted a similar law.

---

<sup>19</sup> November 16, 1972.



In 1964 the federal Government, with the concurrence of the provinces, ratified an International Labour Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation. This international instrument had been adopted by the ILO eight years before. It had been designed to extend to the field of employment the principles of non-discrimination already adopted in the Universal Declaration of Human Rights.

This international instrument, known as the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, imposes on ratifying countries the obligation to pursue a national policy of promoting equality of opportunity and treatment in respect of employment without discrimination on a number of grounds, including sex. The fact that the Canadian legislation did not for some years following ratification include discrimination on grounds of sex did not appear to be of wide concern to the ILO. Nor, in fact, has the ILO generally appeared to show the same degree of concern relating to discrimination on grounds of sex as it has shown with regard to discrimination on other grounds. Only three years ago, the ILO Committee of Experts studying the application of Conventions raised a question in its report as to the justification for prohibiting discrimination in employment on grounds of sex.<sup>20</sup>

It was in the year in which Canada ratified this Convention (1964) that Québec passed the first law in Canada prohibiting discrimination on grounds of sex, among others, in certain kinds of employment. The Québec law, however, did not extend to all types of employment, excluding persons holding managerial or supervisory positions as well as persons employed in certain types of undertakings including educational establishments. Like the existing equal pay laws at that time, it could be activated only on the basis of an individual complaint; prosecutions could only be embarked upon subject to Ministerial consent.

Canadian governments, both federal and provincial, had by that time enacted a considerable volume of statutes prohibiting discrimination in employment on a number of grounds, such as race, creed and

---

<sup>20</sup> International Labour Conference, *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Vol. B, General Survey on the Reports relating to the Discrimination (Employment and Occupation) Convention and Recommendation, 1958, (Geneva: International Labour Office, 1971), p. 17.



colour. These were the fair employment practices laws. Such laws began to appear on statute books, both in the United States and Canada, after the Second World War, when the free world was shocked into recognition of the depth of racial and religious hatred that had dominated the totalitarian regimes. Thus, laws to outlaw discrimination in employment began to appear, laws that conformed more or less with the ILO Convention on Discrimination except for the deficiency relating to the omission of discrimination on grounds of sex.

It was in 1969 that British Columbia replaced its fair employment practices legislation with a Human Rights Act; in the new law "discrimination" was defined so as to include sex. The British Columbia human rights law at that time, which was subsequently (1973) replaced by a considerably stronger statute, nevertheless established an important precedent. For the first time, statutory recognition was given to the fact that equal pay was as much a matter of discrimination as were other conditions of employment. Logically, therefore, former equal pay provisions were incorporated in the antidiscrimination law. Thus, the first Human Rights Act in that province dealt with equal pay as well as with other terms of work.

Newfoundland also passed human rights legislation in 1969, although this law did not come into effect for two years. Like the British Columbia law, provisions relating both to equal pay as well as provisions prohibiting discrimination in other conditions of employment on grounds of sex were incorporated in this statute.

The appearance of the Report of the Royal Commission on the Status of Women in 1970, drawing attention as it did to the omission from federal and certain provincial fair employment practices legislation of any prohibition of discrimination in employment on grounds of sex, had the effect of spurring on considerable legislative action across the country. Amendments were made to existing laws in Alberta (1971), and in Ontario, Saskatchewan and Nova Scotia (1972) adding provisions prohibiting discrimination in conditions of employment on grounds of sex.

The federal Government, too, introduced (1972) a Bill into Parliament to amend the fair employment practices provisions contained in the Canada Labour Code, so as to make sex and marital status prohibited grounds for discrimination in employment. Unfortunately, Par-

liament prorogued before the necessary legislative procedures were completed; and the Bill died on the Order Paper./

The state of the law at present in Canada with regard to equal pay and to discrimination on grounds of sex, simply stated, is that there are laws on the statute books of all jurisdictions providing some measure of regulation. In twelve jurisdictions there are provisions relating specifically to equal pay;<sup>21</sup> in nine jurisdictions there are provisions prohibiting in some measure discrimination on the basis of sex in all conditions of employment.<sup>22</sup> Equal pay provisions are incorporated in Human Rights legislation in four provinces, although in one instance<sup>23</sup> the same law does not generally prohibit discrimination on grounds of sex.

The main gap at present is the absence, for the time being, of any federal statute prohibiting discrimination in employment on grounds of sex, other than the equal pay provisions set out in the Canada Labour Code. One province has yet to amend its antidiscrimination legislation so as to include sex in its definition of discrimination.

In the light of this fairly broad statutory coverage, and particularly in view of the fact that some twenty years have elapsed since equal pay provisions were first placed on the statute books, it might be timely to take a glance at the employment scene as it now exists, as a means of evaluating the quality of the law./

There are today in the Canadian labour force some three million women workers who make up approximately one-third of the total labour force. During the last decade, the female labour force grew by 68.6 per cent, compared with a growth of only 25.6 per cent in the

---

<sup>21</sup> Federal Government, Canada Labour Code; British Columbia, Human Rights Code, 1973; Alberta, The Individual's Rights Protection Act, 1972; Saskatchewan, The Labour Standards Act, 1969, as amended in 1971 and 1973; Manitoba, The Equal Pay Act, 1956 as amended in 1972; Ontario, The Employment Standards Act, 1968; New Brunswick, Female Employees' Fair Remuneration Act, 1961; Nova Scotia, Labour Standards Code, 1972; Prince Edward Island, Human Rights Code, 1968; Newfoundland, The Newfoundland Human Rights Code, 1969; Northwest Territories, Fair Practices Ordinance, 1966; Yukon Territory, Labour Standards Ordinance, 1968, and amended in 1973.

<sup>22</sup> British Columbia, Human Rights Code, 1973; Alberta, The Individual's Rights Protection Act, 1972; Saskatchewan, The Fair Employment Practices Act, 1965, as amended in 1972; Manitoba, The Human Rights Act, 1970; Ontario, Ontario Human Rights Code, as amended in 1971 and 1972; Québec, Employment Discrimination Act, 1964; New Brunswick, Human Rights Act, 1971 as amended in 1973; Nova Scotia, Human Rights Act, 1969; Newfoundland, The Newfoundland Human Rights Code, 1969.

<sup>23</sup> Prince Edward Island.

case of the male labour force.<sup>24</sup> The educational levels of the female labour force<sup>25</sup> reflect a standard comparable in most respects with that of the male labour force, although the areas of educational attainment differ.

The occupational distribution of women, however, is fairly rigid in that the vast majority of women workers are concentrated in a relatively small group of so-called "female" occupations, occupations that are consistently associated with low levels of pay.

Of the three million women workers in Canada, one-third (32.9%) are in clerical occupations; one-fifth (21.4%) are in service occupations. Less than a fifth (17.4%) are in such professions as nursing and teaching; and only one-tenth (10.9%) are production workers. The remaining occupations in which women are employed are sales (8.1%), managerial (4.2%), agriculture (2.5%), communications (2.1%), and unskilled (1.1%).<sup>26</sup>

This pattern is hardly an improvement from that of a decade ago. At that time, in some occupations the percentage of the female labour force was not as heavily concentrated in a single occupational category. In clerical occupations, for example, there was employed a smaller percentage (29.9%) of the female labour force at that time. Obviously there is an increasing polarization of women workers into this low-paying, dead-end occupation. Ten years ago women workers accounted for 62.7 per cent of all workers in clerical occupations; now they account for 72.0 per cent of the total.<sup>27</sup>

The question might well be raised as to whether the existence of equal pay laws through these years has tended to polarize the occupational segregation in the labour force by reason of the fact that, where only women are employed, equal pay laws are inoperable. It must be recalled that the equal pay laws only prohibit the payment of differential rates because of differences in the sex of workers engaged in the same or similar work. Where all the workers are of the same sex, then the principle of equal pay law is irrelevant.

<sup>24</sup> Data from Statistics Canada, Labour Force Survey Division.

<sup>25</sup> Labour Canada, Women's Bureau, *Women in the Labour Force: Facts and Figures* (1973 edition) (Ottawa: Information Canada, 1974), Table 90.

<sup>26</sup> *Ibid.*, Table 24.

<sup>27</sup> *Ibid.*

The antidiscrimination laws prohibiting discrimination in all conditions of employment on grounds of sex are of too recent a vintage in this country to judge whether such laws might have had a different effect on the occupational pattern of women in the labour force. One may only speculate whether by means of strong, enforceable and enforced antidiscrimination legislation, prohibiting discrimination on grounds of sex in promotions, training and hiring, as well as pay, the employment picture would have been vastly different.

It is clear from the history of existing legislation that a number of factors must be present in order to ensure that the basic principles of the law are in fact achieved. In the first instance, the law must be framed in language that is clear and unequivocally enforceable. It must provide penalties that will encourage full adherence on economic as well as on humanitarian grounds.

The second important factor is the attitude of the legislators who enact the law, the administrators charged with the administration of the law, and the courts which enforce the law. Failure of a serious intent or understanding will doom the strongest and best law to failure.

A third and important factor, which is of course related to the first two, is the factor that may be described as promotional or educational. If employers and workers both are unaware of the existence of the law, and if little or no effects have been made to bring the legislation to the attention of those affected, then quite obviously the law will fall into disrepute.

The equal pay laws unhappily have not achieved equal pay for women workers as set out in the statutes. All statistical evidence indicates the perpetuation of wage discrepancies. But what is even more regrettable is the fact that the statistical evidence indicates the continuing and ever-increasing occupational segregation of the female labour force in low-paying occupations.

It is in the light of all of these circumstances that the recently announced<sup>28</sup> intention of the federal Government to introduce legislation<sup>29</sup> for the establishment of a Federal Commission on Human

<sup>28</sup> Canada, Office of the Minister of Justice, *Press Release*, December 10, 1973, "Lang Tells Commons of Cabinet Approval for Commission."

<sup>29</sup> *Debates of the Senate*, February 27, 1974, p. 4.



Rights and Interests, which will include provisions designed to eliminate discrimination in employment on grounds of sex and marital status, is particularly significant. Such a Commission, it will be recalled, was recommended by the Royal Commission on the Status of Women in Canada,<sup>30</sup> which proposed the establishment of such an independent body reporting directly to Parliament.

Mention has already been made of the constitutional frontiers that would necessarily limit the coverage of the proposed federal law. But federal legislation has frequently been the model on which much provincial legislation has been designed; and it is for this reason that the significance of federal law may be greater than the breadth of its coverage.

It will be important, therefore, to note the extent to which the proposed law includes provisions for affirmative action programs, such as those being carried out in the United States by the Equal Employment Opportunities Commission. Provisions for affirmative action programs were included in the ill-fated amendment to the Canada Labour Code that had been introduced into Parliament in 1972. Provisions of the same type have been incorporated also in the legislation of Ontario, New Brunswick, Nova Scotia and, recently, British Columbia.

But Canada has had little experience in the administration of affirmative action programs, particularly programs designed to eliminate both present and future discrimination in employment on grounds of sex. In the absence of experience, it is not feasible to speculate as to the long-term effects of such programs on the employment patterns of women. Certainly the United States experience would seem to indicate dramatic short-term advances, based on the existing legislation in that country.

Hopefully the day is not long distant when the society in which we live will, without virtue of a law, change those traditions and customs that have hitherto been shown to be obstacles to the full utilization of women as an important integral part of our total human resources. In the absence of recognition of the need for change without benefit of law, then the law is an essential tool.

---

<sup>30</sup> *Report of the Royal Commission on the Status of Women in Canada* (Ottawa: Information Canada, 1970).

Obviously the type of law that Canada has had until now has not provided the kind of tool needed. The strengthening of existing laws, the replacement of unenforceable and unenforced laws, the enforcement of strengthened laws combined with strong promotional and educational programs may go a long way toward the achievement of a just world for working women. It is in Canada's interest that this should be achieved.

## **CANADA'S NEED: THE INGREDIENT OF WOMEN'S EXPERIENCE**

---

The theme of this assembly of the Native Women's Association, "Our Place in Society," might very well serve as a theme for many associations of women throughout Canada, although it has a very special meaning for women within those communities which, as a group, have been deprived of the opportunities made available to others. Canadian society consists of a single total entity made up of many component parts, men and women comprising the two basic major components. But men and women in Canadian society belong to a considerable number of cultural, ethnic and religious groups, each of which is in itself an integral component of the total social structure.

Only in recent years have we come to understand that the quality of this total society cannot be higher than the quality of the least advantaged of its components. Thus, if the status of any one ethnic group is of lower degree than that of another ethnic group, the quality of the total Canadian society is reduced. If the status of one cultural group is considered to be inferior to that of another, then the quality of the total Canadian cultural mosaic is thereby lowered. If the status of one racial group is inferior to that of another, then the quality of the total Canadian society is lessened.

Similarly, if the status of women in Canadian society is less than that of men, either in law or in practice, then the status of Canadian society as a whole is lowered thereby. For in these circumstances, Canada is not only seen to be a society in which even-handed justice fails to prevail, but the country is deprived of one of its greatest resources, for it is deprived of the potential inherent in half of its population.

When law affects women in a way that is different from the way it affects men, to the detriment of one or the other, then the quality of

Canadian law is reduced. When the courts interpret the law in such a way as to reveal the influence of outmoded social traditions, traditions such as those which support a double standard of morality, one standard applying to men and another standard applying to women, then the quality of Canadian justice is diminished. When social custom and tradition remain fixed and unreformed in the face of growing awareness of the injustice of a double standard based on sex, then the quality of the Canadian way of life, for men as well as for women, is demeaned.

The native peoples have known and still know social, economic and cultural deprivation in Canadian society. Without minimizing the price which the native peoples themselves have been paying for this deprivation, it must be realized Canadians have permitted the quality of their total society to be lessened by virtue of this deprivation. Thus it is good to know that, at long last, steps are beginning to be taken—due in no small part to the unwillingness of the native peoples themselves any longer to tolerate the status quo—to upgrade Canadian life as a whole by removing obstacles that have affected adversely the lot of the native peoples.

Steps are also beginning to be taken to remove obstacles that have affected adversely the status of women in Canadian society. All Canadian women of every colour and every race, of every culture and of every community, have by tradition been set apart, deprived of the opportunity fully to participate in the economic and political life of the country, so that their role in life has been viewed as a mere extension of the life of their menfolk. It is but a short time ago that the native women of Canada were reminded by the Supreme Court, the highest judicial body in this land, that their rights under Canadian law were circumscribed.

The failure of contemporary society to implement the principle of true equality regardless of sex would nevertheless have seemed strange to some native peoples in times not too far distant. A noted anthropologist, in describing the native peoples of North America before the advent of the white man, reports that "Among the North American tribes, the position of women is one of complete independence." He adds that:

The importance of the counsels of the women among the Iroquois confederation is shown by the fact that the deeds of



land-transfer of the colonial government nearly all bear the signatures of women.<sup>1</sup>

In explaining the subsequent changes that have taken place among the native peoples over the years with regard to the status of native women, he writes that:

The North American Indians who have adopted paternal descent have probably done so within the period of European occupation.

Women in Canada today are pressing for the opportunity to play a full role in the social, economic and political life of this land. Their case is based on stated principles of human rights proclaimed in national and international arenas. They are but seeking for themselves the implementation of principles that have been adopted by the world community: the principle of equality before the law, equality in political life, in social and economic life, in education, and in employment, to mention but a few of the primary areas where change must be wrought if Canadian fact is to match Canadian rhetoric.

For the women of Canada there is an added dimension to women's search for participation in the life of the country: the need of the country itself. It is not possible to know whether many of the problems that beset us in this land would have been any different if women had been represented in the legislative, political and economic bodies that have shaped our history. There is no way to judge whether the added ingredient of women's experience would have altered radically the picture of Canadian life today. But for better or for worse, this ingredient has hitherto been missing.

As a land, Canada is many times blessed, nature having provided a greater part of her abundance to this area of the world than she has bestowed on other areas, where men and women must somehow endeavour to extract the means of life without the benefit of natural resources. The great rivers of Canada and the extensive coastal regions once plentifully supplied with an abundance of fish and sea life; the expansive prairies where vast wheat harvests have been gleaned; the great forests from which we have derived abundance in wood products;

---

<sup>1</sup> Robert Briffault, *The Mothers: The Matriarchal Theory of Social Origins*, ed. Gordon Rattray Taylor (New York: Grosset & Dunlap, 1963).

the rock-bound regions enriched by great mineral deposits from which we have extracted a wealth of natural resources; the verdant foliage which gives sustenance to our livestock; the unseen riches that lie below the surface of the earth, now providing us with sources of energy; all of this we have had and much of this we have desecrated.

It is a question whether the assault on our natural abundance would have been less severe if women had participated in the policy-making councils of the land. The fact remains that our environment is today polluted and it is polluted in a world in which women have not had the opportunity fully to participate.

There are other less material but nevertheless adverse conditions in Canadian society that might well have been different than they have been over the years had women been fully participating in Canadian society. These conditions stem from the great chasms of silence which separate one group of people in this land from another. For generations there had been little or no social communication between one racial group and another, nor between one cultural group and another. Yet we must surely be aware of the inevitable lamentable consequences that flow from the absence of communication between human beings.

For so long as one group does not communicate with another, so long does there grow an absence of trust. Inevitably the absence of trust must lead to suspicion and from suspicion it is but a short step to dislike and prejudice. Failure to communicate means failure to ask questions one of the other, and of course failure to receive answers. One looks on the other and one wonders in silence.

The person whose skin is of white texture wonders at the person whose skin is of yellow texture. The person whose skin is of black texture wonders at the person whose skin is of reddish texture. The person whose hair is blond and straight wonders at the person whose hair is black and curly. The person whose nose is long and angular wonders at the person whose nose is flat and broad. Why? In all of the scientific studies that have been carried out, no difference in human qualities has ever been shown to be attributable to these physical factors. Yet it is on these grounds that prejudice grows.

And then there is the dislike and consequent prejudice that stem, not from physical differences but rather from differences in belief, differences in tradition and custom. One person views his God in a way that differs from that of another person. One person believes in no

God while another is guided by spiritual precepts that appear strange to the other. Religious differences have too often led to separation one from the other; separation has led to suspicion and then inevitably to prejudice. And so the chain lengthens, one link leading to another. Yet who is to say that the God of one is more real than the God of the other? Or that the spirit of one is more authentic than the spirit of the other.

Irrational as it may seem to us now, having witnessed but three decades ago the devastating inhumanity that flows from dislike and prejudice, walls still stand between groups of human beings solely because of differences in religious belief or because of racial differences. Canada, as you so well know, has not been innocent of such social divisions, nor has it yet provided a society that is fair and just to all in law and in practice.

The extent of prejudice in our society is sadly reflected in the kinds of laws we have found necessary to enact in the long-overdue move toward the elimination of discriminatory practices. It might have been hoped that a landlord in a country like Canada would not have had to be required by the law to desist from discriminating in the rental of premises solely for the reason that the colour of his skin and that of a would-be tenant differed. Yet the legislatures have had to enact legislation to change just such practices. One might have expected that it would not be necessary in an enlightened society to require by law that an employer should not refuse to hire a worker solely on the grounds that that employer's religious beliefs and those of his would-be worker differed. Yet the legislatures in Canada have found it necessary throughout the country to place such laws on the statute books to eradicate precisely such practices.

The fact that these laws have been placed on the statute books, however, indicates that the majority of people in Canada is determined to eradicate demeaning behaviour in our society. Although a law may not change the belief of the bigot, it will force a change in the behaviour of the bigot.

Our society requires moral strength if it is to continue to outlaw those who would play havoc with the basic human rights to which we all pay lip service; our country must be provided with the best judgments and the moral strength of all its citizens. It can no longer isolate one-half of its numbers, its women, from participation in society.

It is hardly necessary to remind an association of women that they too make up a group in Canadian society that is kept apart and separate; yet women comprise the single largest group that is denied full participation in Canadian society. All women, be they white or be they black; be they immigrant Canadian or be they native Canadian; be they atheist or Protestant, Catholic or Jew, Moslem or agnostic; they have all shared the single common human experience of being less than first-class citizens. In common they have frequently been assigned the task as guardians of family unity in the face of adversity, in the face of hunger and frequently in the face of a harsh and bitter climate. In common they have known both the ecstasy and the agony of childbirth.

The unrelenting Canadian elements bestow in equal measure the blizzards of the Arctic squall on the home of the rancher's wife in Alberta as on the shack of the native woman's shelter in the northlands. The fisherman's wife on the Gaspé coast and the hunter's wife in the Keewatin barrens have each alone maintained their families in the absence of their men exposed to the relentless fury of a Canadian winter, the one on the sea and the other on the trapline. The chill of severe winter bites with equal violence, as the heat of summer scorches with equal intensity, the working mother near Lac St. Jean and the working mother trudging across the treeless prairies.

The special role assigned by nature and by society to women should bind all women one to the other. For in war and in peace, in sickness and in health, the common lot of all women has necessitated above all else a strength unrelated to muscular power. For if women had not developed such moral strength, the family structure might well have collapsed and the destiny of man might well have been endangered.

Woman's heritage is a common heritage. It is one which all women share. It is in this sense that women have a unique contribution to make to our country. It is by bringing to bear this moral strength, by its addition to the forces of leadership, that we may, at long last, bring an end to the many isolations in which we live in this multi-cultural land.

The women of Canada have the capacity to contribute to Canada's great destiny by adding their moral strength in the great national effort to pierce the solitudes which for so many years have engulfed



our respective racial and cultural worlds. If this contribution is to be made, however, women must themselves find the trail that leads to complete participation in the social, political and economic life of this land. The right to full participation carries with it the obligation of sharing in the burdensome responsibilities of this society, responsibilities which become ever more burdensome as society itself becomes ever more complex.

Women have come a long way along that trail. For native women, the trail has at times been particularly drab and dark. But with faith and persistence, a brighter future lies ahead. Perhaps the Navajo Indians expressed it best when they said, freely translated:

Walk on a rainbow trail

Walk on a trail of song

And all about you will be beauty.

There is a way out of every dark mist,

Over a rainbow trail.



## THE ECONOMIC AND ACADEMIC STATUS OF WOMEN IN RELATION TO THEIR MALE COLLEAGUES'

---

The average employment earnings of full-time full-year male babysitters were more than twice (127.5%) those of female babysitters during 1970.<sup>1</sup> In a world where we have become accustomed to looking on certain kinds of occupations as male and female, this interesting fact appears to be somewhat ironic. Yet it is not the only occupation generally viewed as female in which male workers show average employment earnings in excess of those of the female workers in the same occupation.

Among the professions, for example, that of librarian is generally viewed as a female profession; yet the average employment earnings of men librarians exceed those of women by almost one-fifth (18.6%).<sup>2</sup> Similarly, the professions of dietitians and nutritionists are generally looked upon as female; yet male workers in these professions derive average employment earnings almost one-quarter (22.6%) more than the female workers.<sup>3</sup> Another example of an occupation that at one time was looked upon as male but, in recent years, has tended to become female is that of tellers and cashiers; yet the average employment earnings of male workers in these occupations are one-half (50.9%) greater than those of female workers.<sup>4</sup>

In viewing all of these occupations as "female," it must be kept in mind, of course, that the percentage of male workers is in fact very small. Only one-quarter (25.1%) of the librarians are male; less than one-tenth (6.7%) of the dietitians, less than one-twentieth (3.3%) of

---

<sup>1</sup> Unpublished data from the 1971 Census of Canada, Statistics Canada, Census Branch.

<sup>2</sup> *Ibid.* These are persons who on the 1971 Census questionnaire described their occupation as librarian. See "The Compensation of Women," page 7.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

the babysitters, and just over one-tenth (11.1%) of the tellers and cashiers are male workers.<sup>5</sup>

But if the male workers employed in so-called "female" occupations have average employment earnings exceeding those of the female workers in the same occupations, then it is not to be wondered at that the average employment earnings of women in mixed occupations show an even greater percentage difference. Statistical data reflect a consistency throughout the labour force in similarly described occupations: women's average employment earnings are less than those of men.

The average employment earnings, of course, may be higher for men than for women for reasons other than for the reason of sex. They may be higher for men than for women for the simple reason that the men may work for fifty-two weeks mainly full-time during the year and the women may work for only forty weeks mainly full-time during the year. This was the time span used to define full-time full-year employment in connection with the data referred to here, but the consistency of the percentage differences in earnings right across the board can hardly be accounted for on these grounds.

One might well ask why the average earnings of male actors, for example, should exceed by more than one-half (57.5%) the average employment earnings of actresses? Or why should the average employment earnings of waiters exceed by more than one-half (54.8%) those of waitresses? Why should the average employment earnings of male hairdressers exceed those of female hairdressers by well over one-third (37.5%)?<sup>6</sup>

With regard to the annual salaries of university teachers,<sup>7</sup> for example, data relating to the period between 1963 and 1971 show that in some fourteen out of sixteen groupings based on a combination of faculty and educational level, the gap widened between the earnings of male and female academics, in terms of actual dollars earned. The gap is especially apparent in such fields as the biological and the social sciences. It is particularly ironic that there should be a differential of

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Statistics Canada, Education Division, *Salaries and Qualifications of Teachers in Universities and Colleges 1970-1971*, Cat. No. 81-203 (Ottawa: Information Canada, 1972), pp. 62-65 as reproduced in Labour Canada, Women's Bureau, *Women in the Labour Force: Facts and Figures* (1973 edition) (Ottawa: Information Canada, 1974), pp. 93-95.



more than one-third (36.5%) in the median annual salaries of men and women having similar qualifications in the latter field.<sup>8</sup>

The relationship of women to universities has, of course, fluctuated over the years since the days when women had no entry whatsoever to these institutions. There was, during the Twenties, a considerable influx of women to the universities not only to the undergraduate courses but also to the postgraduate courses. Unhappily this trend was reversed as a result of the depression years of the Thirties, which were followed by years of war.

During the last decade, however, the number of women graduating from the universities has quadrupled (up 310.5%). During the same period, the number of male graduates also increased, of course. But the increase of men graduating was only two and one-half times (up 151.3%), or half the rate of increase recorded by women.<sup>9</sup>

Of all recipients of baccalaureates and first professional degrees ten years ago, slightly more than one-quarter (27.4%) were awarded to women; almost a decade later the percentage of these degrees awarded to women had risen to well over one-third (38.1%) of the total.<sup>10</sup> Clearly the differential in the percentage of women narrowed over that period but this was not evenly spread across the broad range of faculties, the pattern revealing the extent to which deep-rooted social attitudes still play an unfortunate role in women's choice of specialization.

Some caution should be used in viewing percentage increases as a reflection of great attainment in the number of women graduates. The need for this caution is best illustrated by an examination of the increase in women graduates in engineering and applied science. Here the percentage of women graduates over almost one decade increased by 675 per cent. Yet this percentage increase fails to reveal the fact that the number of women graduates in engineering and applied science over that period of time increased merely from four to thirty-one, representing only 0.8 per cent of the total number of graduates in engineering and applied science.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Labour Canada. Women's Bureau. *Woman in the Labour Force: Facts and Figures*. (1973 edition). (Ottawa, Information Canada, 1974). pp. 244-45

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

Similarly, in commerce and business administration the percentage of women more than doubled (from 4.5% to 9.7%) in the same period. In terms of actual number of graduates, however, this increase is hardly impressive. A decade ago fifty-two women graduated from commerce and business administration, compared with three hundred and thirty-four almost a decade later. These women graduates, however, represent less than one-tenth (9.7%) of all graduates in business administration.<sup>12</sup>

The hesitation of women to follow courses of study in this field is particularly ironic in view of the dependence of business and commerce on womanpower in the offices and business establishments across the country. Women are deeply involved in the business world but social attitudes have deterred them from seeking specialized training. A woman executive is still viewed as something less than feminine although women in menial jobs in the same milieu are ardently sought.

In the faculty of law the number of women graduates began at long last to show an increase accounting for almost one-tenth (9.4%) of the total number of graduates. This is a considerable improvement over the previous percentage (5.6%) almost a decade ago. It is still disproportionate by every standard. It should be pointed out, however, that women are at long last realizing their potential for the study of law, a fact revealed in the enrolment figures in law faculties showing that almost fifteen per cent (14.9%) of the total student body are women students.<sup>13</sup>

A similar trend seems to be taking place in the faculty of medicine. In that faculty, where it has been frequently claimed that a quota system was maintained for the purpose of limiting the number of women students, the percentage of women graduates increased (from 10.2% to 12.8%) only somewhat during the last decade. There has been a very substantial increase, however, in the enrolment of women in medicine, which now totals almost one-fifth (19.4%) of the total enrolment.<sup>14</sup>

It is somewhat gratifying, therefore, to note that the percentage of women graduates who are now earning bachelors and first professional

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.* p. 244 and p. 243.

<sup>14</sup> *Ibid.*

degrees is improving. But the unhappy fact remains that with regard to postgraduate degrees the percentage of women still leaves much to be desired. There has not been a substantial increase in the number of women receiving masters degrees and doctorates. The proportion of men who carry on their studies to postgraduate levels is substantially higher than that of women.

Women as a percentage (17.0%) of persons who received M.A. degrees almost a decade ago (1961-62) did not increase substantially over the decade; women recipients of masters degrees accounted for little more than one-fifth (22.0%) of the total in 1970-71.<sup>15</sup> Similarly, the percentage of doctorates awarded to women has hardly improved at all over this period, still accounting for less than one-tenth (1961, 8.1%; 1971, 9.3%) of the total.<sup>16</sup>

It is clear that the failure of women to pursue academic studies beyond the undergraduate level will continue to plague them in their search for recognition, both in the professional and in the academic world.

It may be a fair assessment of the economic and academic gap between men and women to say that, although there is an encouraging improvement in the participation of women in the academic world, there is still a serious disproportion in the number of women graduates and an unevenness in the distribution of women graduates in the various faculties in universities.

In so far as the gap in earnings between men and women in the labour force is concerned, disparities are all too evident. In fact, in terms of actual dollars earned, there is evidence<sup>17</sup> that in many instances, the gap is a widening one. For example, between the year 1969 and 1972, the dollar gap between the reported earnings of men and women workers widened in thirty-seven out of seventy-four occupations.

The broadening of the dollar gap, it would appear, is due primarily to the widespread practice of increasing wage rates on a flat

<sup>15</sup> Statistics Canada. Education, Science and Cultural Division. *Education in Canada: A Statistical Review for the Period 1960-61 to 1970-71*. 1973. Cat. No. 81-229. (Ottawa: Information Canada) p. 168.

<sup>16</sup> *Ibid.* p. 168.

<sup>17</sup> Canada Department of Labour, Economics and Research Branch, *Wage Rates, Salaries and Hours of Labour, 1969 and 1972*, (Ottawa: Queen's Printer and Information Canada, 1970 and 1973).

percentage basis. Thus, for example, if in a given occupation a male worker is paid \$3.00 an hour and a female worker is paid \$2.50 an hour, the effect of a flat rate 6 per cent increase is to widen the dollar gap between the two.

The remedy lies not only in achieving at long last the principle of equal pay for equal work but in opening up opportunities in the work world for women workers so as to remove existing obstacles to full participation in the Canadian economy. One of the means of achieving this end is by ensuring that women prepare themselves academically and technically through the existing institutions of higher learning as well as the technical schools of the country.



## **EQUAL PAY PROGRAMS IN CANADA AND THE UNITED STATES OF AMERICA**

---

### **INTRODUCTION**

The development and the administration of equal pay programs in Canada and in the United States of America bear the mark of the constitutional differences between the two confederations. The United States federal law in matters pertaining to labour extends to all workers employed in any undertaking engaged in interstate commerce; in the production of goods for interstate commerce; or in enterprises that have employees so engaged.

In Canada, federal labour law is confined to employment in designated types of industries or undertakings. These include transportation where its operations connect one province with another or where they are international in character; air transportation; radio and television as well as telegraph, telephone and cable systems where these operate beyond the borders of a single province; shipping as well as employment associated with shipping, when operated outside of a single province; banks; and certain other specific industries declared to be of general advantage for more than one province or for the nation. The provincial governments have full jurisdiction in matters of employment in all other undertakings.

There are also differences between the two confederations with respect to federal jurisdiction in the area of civil rights. Civil rights law in the United States of America not only covers the whole population, but also possesses the power to override state legislation. In Canada the field of civil rights is constitutionally designated as coming solely within provincial responsibility. Because of the sovereign powers of each of the governments, no overriding effect is applicable to any legislation adopted by the federal Parliament.

Thus, while federal law in the United States pertaining to equal pay and equal opportunity embraces a considerable percentage of the female labour force in that country, federal labour law in Canada does not affect more than a small percentage of the female labour force. Furthermore, there is not as yet any Canadian federal legislation prohibiting discrimination in conditions of employment on grounds of sex. Equal opportunity legislation as of the present date has been enacted only by provincial governments and is of very recent vintage.

But in spite of these differences between the two countries with respect to the status of the law affecting equal pay and equal opportunity for women, there has been much that is common in the experiences of both countries until very recently, when progress began to be made as a result of federal action in the United States.

In both countries data obtained from employers in the respective countries reveal patterns of employment that are more alike than they are different. Occupational segregation has not diminished during the years since the earliest equal pay legislation was first placed on the statute books; in fact there are indications that in some instances it has increased. The gap between the wages paid to men and to women has not shown any appreciable change in spite of the mushrooming of equal pay legislation. The effects of recent developments in the United States cannot be measured.

By and large, the history of the two confederations in relation to equal pay has been similar.

## A. PROGRESS

### 1. *Historic Development of State and Federal Laws in the United States of America.*

#### (a) *State Equal Pay Laws*

The first equal pay laws placed on the statute books in the United States of America were enacted at the same time as the equal pay principle was given international recognition by embodiment in the ILO constitution, in 1919. In that year, laws were enacted by Michigan and Montana; they remained the sole United States statutes for almost one-quarter of a century before any other jurisdiction enacted similar legislation.

Peacetime conditions of the Twenties altered the manpower needs of the wartime years; and the subsequent years of economic depression during the Thirties generally inhibited advances in labour legislation. This was particularly true with regard to any legislation calculated to have some financial repercussions on an already hard-pressed economy; equal pay was outside the perspective of urgent program planning.

With the advent of World War II, and particularly the entry of the United States of America into that war, the situation changed considerably. Manpower requirements once more dictated the need for a substantial employment of women workers. Four additional states, Illinois, Massachusetts, New York and Washington, added equal pay laws to their statute books. The impetus for this legislation came from the fact that a substantial proportion of the women who entered the labour force were employed in jobs previously held by men.

During the four years following the cessation of hostilities, equal pay laws were introduced in California, Connecticut, Maine, New Hampshire, Pennsylvania, Rhode Island as well as in Alaska. In the Fifties, laws were introduced in New Jersey (1952), Arkansas, Colorado and Oregon (1955). Furthermore, California amended (1957) its existing law so as to strengthen its provisions. Hawaii, Ohio and Wyoming placed (1959) similar legislation on their statute books.

Further substantial progress in equal pay legislation was made during the Sixties. New equal pay statutes were passed by Arizona in the early years (1962) of that decade; and Michigan broadened its equal pay law so as to extend the previous coverage, which had been limited to industry, to any employer of labour employing both male and female workers. Missouri then added (1963) its name to the roster of states having equal pay laws; while Vermont introduced the concept of a fair employment practices law which, of course, also prohibited discrimination in rates of pay by reason of sex.

Following the enactment (1963) of the federal Equal Pay Act, North Dakota, Oklahoma and Virginia all placed equal pay laws on their statute books (1965); while Maryland, Nebraska and Utah followed the example of Vermont by enacting fair employment practices laws which also prohibited discrimination in pay based on sex. In the same year, the existing equal pay legislation in California, Maine, New York and Rhode Island was strengthened by their respective legislatures.

The next year (1966) Georgia, Kentucky, Maryland and South Dakota enacted equal pay legislation. Massachusetts added to its existing general equal pay law, a law providing equal pay for certain civil service employees.

In 1967 Nebraska enacted equal pay legislation; this conformed to a resolution on equal pay that had been adopted some eight years before, suggesting that industry adopt such a principle. In subsequent years, legislation was introduced in Florida, Idaho, Minnesota and Nevada.

In addition to the state legislation specifically designed to prohibit the payment of differential rates on the basis of sex for the same or similar jobs, only Hawaii and Wisconsin had prohibited discrimination on the basis of sex in conditions of employment under fair employment practices legislation prior to enactment of the federal Civil Rights Act of 1964.

Fair employment practices laws prohibiting discrimination in employment on a number of grounds, including sex, have been passed during the last decade in more than half of the states. By 1974, only Arkansas, Georgia and North Dakota had solely equal pay laws on the statute books. Thirty-two states had both equal pay laws and fair employment practices laws on the statute books.<sup>1</sup>

Eight states<sup>2</sup>, as well as the District of Columbia and Puerto Rico, have fair employment practices legislation without having separate statutes relating to equal pay. However, the laws in Florida, Indiana and South Carolina specifically include a provision relating to equal pay, while the other laws which prohibit discrimination generally are sufficiently wide in concept to include the concept of equal pay for equal work.

In at least two instances, the provisions relating to equal pay are embodied in legislation other than specific equal pay statutes or fair employment legislation, being a part of wage and hour legislation or minimum wage laws.

---

<sup>1</sup> Alaska, Arizona, California, Colorado, Connecticut, Florida, Hawaii, Idaho, Illinois, Indiana, Kentucky, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Hampshire, New Jersey, New York, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, South Dakota, Washington, West Virginia, Wyoming.

<sup>2</sup> Delaware, Iowa, Kansas, New Mexico, South Carolina, Utah, Vermont, Wisconsin.



At the present time, forty states have enacted antidiscrimination legislation, and thirty-five states have enacted equal pay legislation. Seven states have not legislated at all in either of these areas.

Equal pay measures contained in equal pay legislation at the state level do not cover all types of employment. In fact, in the majority of cases there are either exemptions or exceptions, most of which relate to agricultural labour, to household employment, and to certain higher-paid white-collar jobs. However, these state laws have proved to be relatively effective measures during the early years following the enactment of the Federal Equal Pay Act in 1963, since the federal law itself initially did not cover all areas of employment. Where conflict or overlapping occurs between state and federal law, however, the federal law takes precedence.

In a confederation such as the United States of America, consisting as it does of so many states, it is not surprising to find a large number of laws regulating equal pay within the respective jurisdictions. However, the addition to the statute books of statutory provisions relating to fair employment practices that prohibit discrimination in conditions of employment on grounds of sex has confounded the situation, since the principle of equal pay is, of course, embodied in the principle of non-discrimination.

The pattern that has emerged of agencies administering the state laws reflects this multiplicity to a considerable extent. The equal pay laws for the most part are administered by Departments of Labor. On the other hand, fair employment practices legislation, which prohibits discrimination in all conditions of employment as well as pay, are administered by Commissions of Human Rights or similarly described bodies; but in most cases not by the same authority administering the equal pay laws. Yet, there is frequently found to be a considerable overlap in the laws which each is administering.

A list of the Administrative Agencies of State Equal Pay laws and State Fair Employment Practices laws prohibiting sex discrimination in private employment is given in Appendix A.

### *(b) Federal Equal Pay Laws*

Federal action in the field of equal pay in the United States of America dates back to the days of the First World War. At that time

the War Labor Board enforced a policy of non-discrimination in wages on grounds of sex. A similar policy was adopted during the Second World War and was further strengthened during the Korean War when the federal Wage Stabilization Board adopted such provisions as a matter of policy.

Action was initiated in the Congress during the last year of the Second World War with a view to enacting equal pay legislation, but United States employers were unsympathetic to such a move. Measures continued to be introduced annually in Congress over a period of eighteen years until, in 1963, the legislation was enacted.

The Equal Pay Act of 1963 was incorporated into the Fair Labor Standards Act, which had been on the statute books since 1938, and which is enforced by the Wage and Hour Division of the United States Department of Labor. Initially the coverage of the law was somewhat limited in that it did not cover executive, administrative and professional employees, nor teachers and academic administrative personnel in educational institutions. A subsequent amendment passed some nine years later, however, considerably widened the scope of the legislation.

The law provides that an employer may not discriminate on the basis of sex within an establishment by paying an employee of one sex at a lower rate than he pays an employee of the opposite sex for doing equal work on jobs requiring equal skill, effort and responsibility, performed under similar working conditions.

The concept of equal work to mean identical work became the subject of judicial interpretation. A decision of the United States Supreme Court in 1970 had the effect of clarifying the meaning of "equal" work to mean "substantially equal" work, a decision that went a long way toward furthering the implementation of the intent of the law.

The initial coverage of the federal statute was substantially broadened by an amendment enacted in 1972, adding some 15 million managerial employees. By the end of the following year, the Equal Pay Act covered 63 million salaried employees in the United States, approximately 82 per cent of all employees in this category.

In spite of the initial limitations of the Act, substantial sums of back pay had been found to be due, and much of this money was paid on a voluntary basis without the need for recourse to the courts. But in spite of individual cases, the effects of the Act in national terms are still not readily visible.

Shortly after the Equal Pay Act was passed, the Civil Rights Act was passed (1964) by Congress, including a Title VII which prohibits discrimination on the basis of race, colour, religion, sex or national origin, in all aspects of employment. This statute, which is administered by the Equal Employment Opportunity Commission, applied originally to employers of twenty-five persons, but this was extended in 1972 to employers of fifteen persons engaged in industries affecting commerce; it applies also to employment agencies, and to labour organizations dealing with such employees.

An important provision requires employers to ensure that personnel practices do not violate the principles of the law. Employers are required to establish positive programs to bring women, among others, into the mainstream of employment by setting up programs which not only eliminate the likelihood of future discrimination but which correct past structures which led to such discrimination. These are "affirmative action" programs.

Progress under Title VII was inhibited during the initial years because of the absence of penalties in the event of non-compliance. Enforcement procedures written into the law by amendments (1972), however, have radically changed the outlook. Provisions in the law designed not only to prohibit discrimination in employment, but also to provide for the taking of affirmative action in ensuring equal opportunity in employment became capable of enforcement through action that could be initiated by the Equal Employment Opportunity Commission. The coverage of the law was also extensively broadened at the same time.

With the broadening of the law, new guidelines on discrimination because of sex were issued by the Commission. A copy of these guidelines will be found in Appendix B.

The Civil Rights Act in another Title extends the prohibition of discrimination on grounds of sex to the field of education; standards are set for educational institutions.

A third federal means of eliminating discrimination in employment on a number of grounds including sex is by the issue of Executive Orders. An Executive Order that applies to government contracts was amended in 1968 so as to include "sex" among other prohibited grounds for discrimination. Employers with federal contracts, as well as their subcontractors, and contractors and subcontractors in federally assisted

construction are all prohibited from discriminating on the usual grounds, including grounds of sex, in all aspects of employment. Furthermore, Title VII requires affirmative action designed to counteract past discriminatory barriers to equal employment opportunity to be taken. Compliance with this Order is monitored by the Equal Employment Opportunity Commission. It covers 250,000 firms.

Similar affirmative action programs are required to be taken also by federal government departments and agencies, in accordance with an Executive Order to that effect.

In summary, quite apart from 35 equal pay and 40 antidiscrimination state laws, at the federal level there are two statutes and several Executive Orders that prohibit discrimination in pay or employment. Several of these have provisions that overlap, while administrative responsibility rests with a variety of agencies. The Equal Pay Act is the responsibility of the Wage and Hour Division of the United States Department of Labor; the relevant Titles of the Civil Rights Act are the responsibility of the United States Equal Employment Opportunity Commission, the Department of Health, Education and Welfare being charged with responsibilities affecting educational institutions; the administration of the Executive Order affecting government contracts is the responsibility of the Office of Federal Contract Compliance, United States Department of Labor; while the Department of Justice is charged with responsibilities associated with enforcement.

Some mention should be made of the relationship between the federal Civil Rights Act on the one hand and certain existing protective state statutes on the other. This has been the subject of some court action because of apparent incompatibility between the two levels of laws. For example, the federal law requires equal opportunity to be given to women; some state laws have the effect of apparently negating this principle by requiring employers to place limitations on the employment of women. The courts for the most part have made it clear through their rulings that in such circumstances the federal law prevails. In consequence, many states have been repealing long-standing protective laws that were on the statute books.

The record of progress made since the Equal Employment Opportunity Commission was given enforcement powers in the spring of 1972 indicates that the combination of a strong law on the one hand, and an



attitude of determination on the part of those charged with the administration of the law on the other, can bring about social changes essential to the attainment of the principle inherent in an equal opportunity program.

The Commission has obtained the consent of some of the largest corporations in the United States to take action designed to eliminate present and future discrimination, on the basis of agreement. In one instance (the American Telephone and Telegraph Company) an agreement was reached not only to institute a strong affirmative action program but to provide back pay in the amount of \$38 million to women and minority male employees in the firm for past discrimination.

These strong measures have not gone unnoticed by other large corporations many of whom have been taking steps on their own, designed to provide a more equitable climate for women employees.

The effect of the successful measures taken so far by the Commission have also had repercussions on women workers themselves, more and more of whom are filing lawsuits to redress discriminatory practices without having recourse to the Commission.

## *2. Historic Development of Federal and Provincial Laws in Canada.*

### *(a) Federal Equal Pay Laws*

The Government of Canada took the first step in the direction of enunciating a policy designed to implement the principle of equal pay for equal work during the last year of the First World War, in the summer of 1918. At that time, the Privy Council of Canada, undoubtedly influenced by the need further to encourage the recruitment of women into war industries, issued an order declaring that it was a matter of government policy that women on work ordinarily performed by men should be given equal pay for equal work.

Following the cessation of hostilities, however, there was no move to give a legal basis to these wartime principles and, until the Government was faced with manpower shortages during the Second World War, no governmental action either federal or provincial was taken relating to equal pay.

The need to encourage women workers to enter the labour force during the Second World War prompted the second federal move in so far as equal pay was concerned. In a Wartimes Wages Control

Order made in 1941, employers were prohibited from changing the basic scale of wage rates or altering the terms of employment that had been in effect up until that time. In connection with wages, no distinction was made on the basis of sex, the criterion being the job itself. This was said to have posed some difficulty because of the differing experience that had been acquired by some workers, mainly men, and the lack of experience by others, mainly women.

An enquiry carried out by the National War Labour Board in connection with labour relations and wage conditions expressed some misgiving concerning the practicability of applying the principle of equal pay for equal work. They stated that it was their view that, although in some lines of production the average woman was as efficient as the average man, "in other lines the women workers, perhaps, can not hope to equal male efficiency."

An Advisory Committee set up before the end of hostilities to study postwar problems of reconstruction recognized that women workers were entitled to "equality of remuneration, working conditions and opportunity for advancement."

But it was not until 1956 that the federal Government passed the first legislation relating to equal pay for women employed in undertakings coming within federal jurisdiction, the Female Employees Equal Pay Act. This law remained on the statute books until broader provisions relating to equal pay for equal work were incorporated in an amendment to the Canada Labour Code in 1971. At the same time the original Act was revoked.

As early as 1953, the federal Government had placed on the statute books the Fair Employment Practices Act, which prohibited discrimination in employment on a number of grounds, but these did not include grounds of sex. Even with Canada's ratification in 1964 of the ILO Convention No. 111, Discrimination (Employment and Occupation) Convention, steps were not taken to change the terms of the federal fair employment law. The subsequent incorporation of the fair employment provisions in the Canada Labour Code also left unchanged the original limitation in the law in this regard.

With the publication in 1970 of the Report of a Royal Commission on the Status of Women, however, the Government announced its intention of taking the necessary steps to include in the Canada Labour Code both sex and marital status as prohibited grounds for discrimina-

tion. In fact, a Bill was introduced into Parliament to affect this change but prorogation interrupted the necessary legislative procedures, and the legislation was not enacted.

Recently the Government announced its intention of introducing human rights legislation, in which it is planned to incorporate the fair employment provisions now included in the Canada Labour Code, as well as provisions relating to discrimination on grounds of sex and marital status. Such discrimination has already been prohibited by the federal Government under a fair wages policy order made in 1973 affecting government contracts entered into by certain employers.

In essence, therefore, the only federal statute dealing specifically with equal pay in the federal area of jurisdiction is the Canada Labour Code, whose equal pay provisions replaced the original federal law. The provisions of this statute are relatively flexible, prohibiting as they do the establishment or maintenance of differences in wages between male and female employees employed in the same industrial establishment, who are performing under the same or similar working conditions, the same or similar work on jobs requiring the same or similar skill, effort and responsibility.

Furthermore, the original provisions in the legislation now revoked, requiring women themselves to lodge a complaint, have been replaced; the administering authorities and others may now initiate action. In fact, inspectors charged with the enforcement of other sections of the Labour Code are now involved in administering the equal pay provisions.

One of the drawbacks of the federal legislation has to do with its quasi-criminal nature, which puts the burden of proof in the courts on the person laying the information. This provision has had the effect of dampening the enthusiasm of the Department of Justice to initiate judicial proceedings.

There have been few cases dealt with and fewer settlements arrived at under the federal law, although the administrators are endeavouring at this time to carry out a broad investigation in one large company to determine whether the company in general is in compliance with the equal pay provisions of the Code.

Within the federal area of jurisdiction, it has been found that the problem of discrimination is greater in the area of opportunity

than it is in the area of equal pay. This is due in no small part to the occupational segregation which is so visible in such federal undertakings as banks.

*(b) Provincial Equal Pay Laws*

The first law placed on the statute books in Canada in which the principle of equal pay for equal work was incorporated was passed in Ontario in 1951, the Female Employees Fair Remuneration Act, which came into force the following year. This law was revoked a decade later when its provisions were incorporated in the Ontario Human Rights Code (1961), subsequently to be included (1968) in an expanded form within the Employment Standards Act.

Other provinces soon followed suit, Saskatchewan passing an Equal Pay Act in 1952. This statute was subsequently amended (1954) and later repealed (1969), to be re-introduced as an integral part of the Labour Standards Act. Further amendments (1971, 1972, 1973) were introduced which had the effect of broadening the somewhat narrow definition set out originally in the law.

An Equal Pay Act was also placed on the statute books of British Columbia in 1953, subsequently to be repealed (1969) and incorporated in a Human Rights Act. This Act was also repealed (1973) and replaced by a new Human Rights Code. The Code is not yet fully in force but it contains broader provisions and stronger implementation measures.

In 1956, Manitoba and Nova Scotia both passed Equal Pay Acts. The Manitoba Act was amended on two occasions, 1971 and 1972. The Nova Scotia law was subsequently repealed (1963), and the equal pay provisions were incorporated in a Human Rights Act. In 1969 Nova Scotia once more enacted a separate Equal Pay Act, only subsequently to repeal it (1972) and to incorporate the equal pay provisions in its Labour Standards Act.

It was in 1957 that Alberta enacted equal pay provisions, which were incorporated in the Alberta Labour Act. Subsequently the equal pay clauses were repealed (1972) and incorporated in a new Individual's Rights Protection Act.

By 1959 Prince Edward Island also passed an Equal Pay Act, which was subsequently repealed (1968) and equal pay provisions written into the Human Rights Code.



In 1961 New Brunswick joined the other provinces by enacting an equal pay statute, the Female Employees Fair Remuneration Act.

It was not until 1964 that the original pattern of equal pay laws was changed by the passage in Québec of an Act, generally prohibiting discrimination in employment on a number of grounds, including sex. No specific mention was made of equal pay but, at the same time, discrimination was prohibited generally in conditions of employment. Unfortunately the law itself is weak, possibly for the reason that it was the first. It has not been used, and many employers and workers are unaware of its existence.

It was in 1964 that Canada, with the concurrence of the provincial governments, had ratified ILO Convention No. 111, Discrimination (Employment and Occupation) Convention. During the years preceding this ratification, a number of legislatures had already passed some Fair Employment Practices Acts. Ontario had set the pattern in 1951, followed by the federal Government (1953); and the provinces of Manitoba (1953); Nova Scotia (1955); New Brunswick (1956); and Saskatchewan (1956). But in none of these statutes was discrimination in employment on grounds of sex included among other prohibited grounds. The addition of this factor was relatively slow in coming.

In 1969 British Columbia revoked its Fair Employment Practices Act, replacing this legislation with a Human Rights Act prohibiting discrimination in conditions of employment on a number of grounds, including sex. As noted earlier, provisions relating to equal pay for equal work were also incorporated in this statute. But this law, too, was short-lived, being replaced (1973) by a Human Rights Code which differed from the former law primarily with respect to its enforcement provisions, and its provisions relating to the establishment of a Human Rights Commission.

Newfoundland in 1969 passed a Human Rights Act, which came into effect two years later. This statute included provisions relating both to equal pay for equal work; and to discrimination in conditions of employment on grounds of sex.

The publication (1970) of the Report of a Royal Commission on the Status of Women, which drew attention to the omission from provincial laws of provisions prohibiting discrimination in conditions of employment on grounds of sex, undoubtedly spurred provincial legislatures to rectify these omissions in this regard. Thus, as already noted,

British Columbia (1969 and 1973), Alberta (1971), Ontario (1972), Saskatchewan (1972) and Nova Scotia (1972) all amended existing relevant statutes so as to include sex as prohibited grounds for discrimination in employment.

The only province that at present does not provide any legislative prohibition of discrimination in employment on grounds of sex is Prince Edward Island.

In summary, there are legal provisions pertaining specifically to equal pay for equal work in all of the Canadian provinces with the exception of Québec.

A common feature of provincial equal pay legislation is reflected in the number of times provincial governments have shunted, from one law to another, the equal pay provisions placed on their respective statute books. This shunting might well reflect a continuing lack of sympathetic understanding as to the intent of the law, and as to the desirable methods for achieving the purposes of the law. To cynics it might even reflect a lack of serious motive in placing the provisions on the statute books.

No jurisdiction in Canada has achieved any measure of success in eradicating the practice of paying women less than men for the same or similar work through its equal pay laws. As noted elsewhere, the continuing occupational segregation of women in the labour force may be due in part to the existence of equal pay laws in the absence of fair employment practices legislation prohibiting discrimination on grounds of sex.

The very recent spread across the country of legislation generally prohibiting discrimination on grounds of sex, in conditions of employment, coupled with the projected federal human rights legislation, may offer a better solution to the problem than was to be found during many fruitless years experience with equal pay laws.

A list of the administrative agencies of federal and provincial equal pay and fair employment practices laws prohibiting sex discrimination in private employment is shown in Appendix A.

## B. DIFFICULTIES ENCOUNTERED

The difficulties that have been encountered in so far as equal pay is concerned in virtually all jurisdictions and in all of those industries

where men and women are together employed appear to be common in most regards in both the United States of America and in Canada. There has been a slight improvement under the federal equal pay law in the United States, but even this improvement may emanate from the growing strength of other legislation prohibiting discrimination on grounds of sex in all conditions of employment. Certainly much has been attained through the co-operation of several federal agencies working together.

It is obvious that no major effort had been made in the early years to enforce the equal pay laws vigorously; and it is equally obvious that in the absence of adequate techniques even the best will in the world could not have achieved substantial results.

In so far as the broader legislation prohibiting discrimination on grounds of sex is concerned, it is too early in the experience of both countries adequately to assess the difficulties at this time. Although the federal law in the United States of America has been on the books for some years, it has only recently become an instrument for change by virtue of its new enforcement powers. Canadian law is still relatively new, and certainly relatively weak.

#### (a) Job Evaluation

A common difficulty encountered by all jurisdictions administering equal pay legislation has been that of determining the factors that make for equal work. Generally, the laws have stated or the courts have interpreted equal work to mean work which is substantially the same; the concept of identical work has been almost universally discredited, although many of the original statutes did limit the definition to such a concept.

But the general absence of formal job evaluation plans, and particularly plans capable of validation on an objective basis by reputable outside consultants, has deprived administrators of the necessary tools essential for the administration of equal pay laws.

Where differences in salary ranges occur for the same job, it is essential that these should be based on objective and empirical wage and salary studies. It is essential that differences in job skill, effort and responsibility connected with the job be assessable. In much of the equal

pay legislation these criteria are spelled out. But the wage and salary studies are unavailable.

### (b) Complaint Procedure

There are still a number of statutes relating to equal pay that become operative only when individual complaints are filed by the woman worker, in spite of the fact that such procedures have universally been found to be of little value. Recent amendments to equal pay laws in a number of jurisdictions in Canada, adopting procedures for enforcement similar to those applied for some years in the administration of the federal law in the United States, have brought about some slight improvement.

In accordance with these amendments, the administering authority is charged with responsibility for inspection along the lines well established in connection with other conditions of employment. However, even these changes have not produced any substantial results. In Canada the number of cases identified by the administering authorities through inspection procedures is negligible.

### (c) Enforcement Procedures

Enforcement procedures relating to equal pay differ somewhat from jurisdiction to jurisdiction. In some instances, as in the case of the federal legislation in Canada, quasi-criminal action is required to be taken, requiring the administering authority to present before the courts air-tight evidence of a character, which is not always possible. As a result, the Canada Department of Justice has been hesitant to proceed with cases. In some provinces of Canada, very limited success has been registered.

A major breakthrough in connection with equal pay in the United States came with a court decision only four years ago. Subsequent court cases have been relatively successful. But it was not until legislation relating to equal opportunity under the Civil Rights Act was amended so as to make it enforceable that progress began to be made with regard to equal pay. The passing of the equal opportunity legislation led to co-operation between those administering equal pay legislation and those administering equal opportunity legislation. Through this co-operative effort, along with the Department of Justice, real and valid progress began to be made in the United States.



#### (d) Absence of Statistical Data on Female Wage Rates

Data on wage rates on the basis of sex, by occupation, are not generally available to the extent that such data could be useful in pinpointing inequalities in pay for the same or similar work. Although broad averages are available in a variety of occupations, these do not show the extent to which such factors as seniority, part-time work, regional variations in wage levels and the male-female mix within an industry may possibly contribute toward uneven averages.

In the absence of such precise data, it is not possible, either in Canada or in the United States, to estimate the total amount represented by differentials in pay resulting from contraventions of equal pay legislation.

What is clear from the statistical data that are available is the continuing existence of wage gaps between male and female workers, some of which appear to be widening; and the continuing occupational separation by sex in the labour force.

#### (e) Occupational Segregation

Statistical data derived from industry in the United States and in Canada do not reveal any lessening of the pattern of occupational segregation on the basis of sex; in some instances occupational segregation has increased. The extent to which equal pay laws have contributed to this development is not clearly established. But the fact remains that where women only are employed, equal pay laws are irrelevant and cannot contribute in any way to the improvement of the women's pay.

Industry may well have found in occupational segregation a device for avoiding the pressures inherent in the equal pay laws to pay women workers the same as men workers for the same or similar work.

Antidiscrimination laws, of course, may well rectify this situation. But with the exception of the federal law in the United States of America, there is general weakness in the enforcement procedures in these statutes. Only time will tell whether strong general antidiscrimination laws that prohibit inequalities in all conditions of employment, including training and promotion, will be able to break down existing occupational segregation.

#### (f) Attitudes

Over the years in connection with the administration of equal pay legislation, the unsympathetic attitude of the administrators of the programs, and of the judges before whom cases were brought—not to mention employers—have all played a part in obstructing the achievement of the goal for which the statutes were enacted. There has been, and continues to be, a lack of willingness on the part of administrators to accept the equal pay principle—not to mention numerous instances of outright hostility to the principle. But while such difficulties might have been expected in the light of the absence of a sufficiently strong educational program to counteract the conditioning of generations, the hostility of the courts had, until recently, been a formidable barrier to the achievement of enlightened justice.

#### (g) Limitations in Coverage

The limitation of coverage in the statutes, particularly in the early years, was also a factor in limiting the efficacy of the equal pay laws. The federal equal pay law in the United States, for example, was extended to cover a considerable portion of the female labour force only in 1972. Canadian provincial laws frequently exclude women working in certain types of employment such as educational institutions. Antidiscrimination law, where it does exist, is more extensive in coverage and the problem is less severe.

Another limitation that still exists in Canadian law and in certain areas of the laws in the United States is to be found in the weak penalty provisions of the legislation. These frequently are not sufficiently onerous to persuade employers that it is financially worthwhile to change to equal pay principles.

#### (h) Multiplicity of Statutes Coupled with Multiplicity of Administrative Bodies

It is not surprising that in two confederations such as the United States of America, which consists of a federal government and fifty state governments, and Canada, which consists of a federal government and ten provincial governments, there exists a great profusion of laws and a great profusion of administering authorities. Equal pay legislation, for the most part, became an employment standard em-

bodied in labour standards law administered by labour departments. Antidiscrimination legislation, on the other hand, which occasionally dealt with matters outside of employment, developed quite apart from legislation affecting standards of employment.

In these circumstances, it would have seemed more logical to have combined the earlier equal pay laws with the employment provisions in subsequent antidiscrimination laws, particularly since antidiscrimination legislation also covers the principles inherent in the equal pay legislation. But the separation of these two types of statutes, along with the separation of the bodies administering these statutes, has led to what may very well prove to be a mechanism for a weakening of the whole fabric of equal pay laws.

It is true that in some few jurisdictions equal pay legislation has been incorporated in antidiscrimination law administered by a single authority. Unfortunately, where this has occurred, the laws have been weak in so far as enforcement is concerned; and it is not possible at this time to assess the usefulness of this approach.

### C. PROSPECTS

The prospects for achieving equal opportunity for women in employment in Canada and in the United States of America appeared to be poor until very recent date, although equal pay laws have been on the statute books in both countries for so many years. Judging from the past, it would seem even now that there is little to be gained by the efforts to enforce equal pay laws per se, although the United States of America is beginning to show some progress since the federal equal pay law in that country was amended recently. The impetus for that move, however, may well have been due to the enactment of parallel but stronger legislation in the field of civil rights.

In Canada, too, the pattern has been little different. There has been no parallel breakthrough under equal pay law in Canada such as that obtained during the last year in the United States of America, although one or two minor achievements have been registered provincially. It is too early to assess the value of provincial human rights or fair employment legislation, but the weakness of the enforcement provisions do not appear to hold much promise at this time.

It would seem that the United States experience which flows from the amended antidiscrimination law offers the best hope for improvement.

In Canada the Government has recently announced its intention to establish a Human Rights Commission at the federal level, armed with legislation to prohibit discrimination in employment on grounds of sex. It is planned that this Commission will be an independent body, answerable to Parliament. In the absence of the initial Bill, it is not possible at this time to know the extent to which this legislation will provide the necessary strength with which to cope with the problem of discrimination on grounds of sex.

As noted earlier, the federal law in Canada covers a relatively small portion of the labour force. Nevertheless, federal law exerts very considerable influence on the action of provincial governments. For this reason, it may be hoped that a strong federal law may be emulated by the provinces, and herein lies hopeful prospects for Canada.

The achievement of substantial progress in the area of equality in employment for women does not rest in the law alone. Both in the United States and in Canada during the last few years, a public relations program of major dimensions has been carried out, designed to identify discriminatory practices and thereby bring about change. Both in Canada and in the United States the governments have taken substantial steps toward strengthening programs for women in the federal governments, programs that are now being duplicated in a number of other governmental areas. Associated with these programs is a volume of publicity designed to bring to the attention of the public and of private employers the need for and the value of change with regard to the employment of women.

In the absence of an economic setback, therefore, it may be said that the prospects for the improvement of the conditions of employment of women are favourable. However, an economic setback coupled with high and continuing unemployment at a time of continuing inflation may well bring an unfavourable reaction. It is still too early to hope that the long-standing practice of taking women into the labour force last and firing them first will be reversed in the time of economic depression.



It is essential that strong leadership should be shown at the international level both with regard to the streamlining of international instruments and to the implementing of educational programs designed to assist member states in an understanding of the principles inherent in the international instruments.

It is suggested, on the basis of the experience of Canada and of the United States of America, that emphasis should now be placed more on antidiscrimination programs that deal with all conditions of employment, including pay; and that the principle of "equal pay for equal work" should be replaced by the broader principle of equal opportunity to participate on equal terms in all aspects of employment throughout the labour force regardless of sex.

There is little doubt that in so far as Canada and the United States of America are concerned, the concept of equal pay as set out in the Equal Remuneration Convention is no longer sufficient to meet the needs of working women in the latter years of the 20th century. Insufficient emphasis has been given to the Discrimination (Employment and Occupation) Convention which prohibits discrimination on grounds of sex in all conditions of employment and occupations, including vocational training.

It would seem that, in order to facilitate the realization of the principles set out in this Convention, the Governing Body of the ILO might be prepared to recommend that the principles set out in the Recommendation on the Employment of Women with Family Responsibility should be brought before the Conference with a view to adopting a Convention along similar lines. Such a Convention would complement the existing Convention so as to ensure that equal opportunity is extended to all working women, including women with family responsibilities.

The prospects for the integration of women workers in the labour force in the United States and in Canada have undoubtedly improved in recent years, due in no small part to the conscious-raising activities of women's groups in both countries. However, the employment scene will change but slowly, unless statutory measures are designed in such a way as to ensure that implementation is not only possible but is carried out by progressive-minded administrators.

## APPENDIX A

### CANADA

#### Administrative Agencies of Federal and Provincial Equal Pay and Fair Employment Practices Laws Prohibiting Sex Discrimination in Private Employment

<i>Federal and Provincial</i>	<i>Equal Pay Law</i>	<i>Fair Employment Practices</i>
Federal	Director, Labour Standards Branch, Canada Department of Labour.	.....
Alberta	Director, Human Rights Commission, Alberta Department of Labour and Manpower.	Director, Human Rights Commission, Alberta Department of Labour and Manpower.
British Columbia	Director, Human Rights, Commission, B.C. Department of Labour.	Director, Human Rights Commission, B.C. Department of Labour.
Manitoba	Director, Employment Standards Division, Manitoba Department of Labour.	Executive Director, Manitoba Human Rights Commission.
New Brunswick	Director, Employment Standards Branch, N.B. Department of Labour.	Chairman, Human Rights Commission.
Newfoundland	Director of Human Rights, Department of Manpower and Industrial Relations.	Director of Human Rights, Department of Manpower and Industrial Relations.
Northwest Territories	Commissioner, Council of the N. W. Territories.	.....
Nova Scotia	Director, Labour Standards Branch, Nova Scotia Department of Labour.	Director, Nova Scotia Human Rights Commission.
Ontario	Director, Employment Standards Branch, Ontario Department of Labour.	Director, Ontario Human Rights Commission.
Prince Edward Island	Labour Standards Inspector, Department of Labour, Industry and Commerce.	.....
Québec	.....	Chairman, Minimum Wage Commission, Department of Labour and Manpower.
Yukon Territory	Commissioner, Council of the Yukon Territory.	.....

## UNITED STATES OF AMERICA

### Administrative Agencies of State Equal Pay and Fair Employment Practices Laws Prohibiting Sex Discrimination in Private Employment

<i>State</i>	<i>Equal Pay Law</i>	<i>Fair Employment Practices Law</i>
Alaska	Department of Labor.	Commission for Human Rights.
Arizona	Industrial Commission.	Civil Rights Commission.
Arkansas	Department of Labor.	.....
California	Agriculture and Services Agency.	Fair Employment Practice Commission.
Colorado	Department of Labor and Employment.	Civil Rights Commission.
Connecticut	Labor Department.	Commission on Human Rights and Opportunities.
Delaware	.....	Department of Labor.
District of Columbia	.....	Office of Human Rights.
Florida	.....	Commission on Human Relations.
Georgia	Department of Labor.	.....
Hawaii	Department of Labor and Industrial Relations.	Department of Labor and Industrial Relations.
Idaho	Department of Labor.	Commission on Human Rights.
Illinois	Department of Labor.	Fair Employment Practices Commission.
Indiana	Division of Labor.	Civil Rights Commission.
Iowa	.....	Civil Rights Commission.
Kansas	.....	Commission on Civil Rights.
Kentucky	Department of Labor.	Commission on Human Rights.
Maine	Department of Manpower Affairs.	Human Rights Commission.
Maryland	Department of Licensing and Regulation.	Commission on Human Relations.
Massachusetts	Department of Labor and Industries.	Commission Against Discrimination.
Michigan	Department of Labor.	Civil Rights Commission.
Minnesota	.....	Department of Human Rights.
Missouri	Department of Labor and Industrial Relations.	Commission on Human Rights.
Montana	.....	.....
Nebraska	Equal Opportunity Commission.	Equal Opportunity Commission.
Nevada	Department of Labor.	Commission on Equal Rights of Citizens.
New Hampshire	Department of Labor.	Commission for Human Rights.
New Jersey	Department of Labor and Industry.	Department of Law and Public Safety.
New Mexico	.....	Human Rights Commission.
New York	Department of Labor.	Division of Human Rights.
North Dakota	Department of Labor.	.....

Ohio	Department of Industrial Relations.	Civil Rights Commission.
Oklahoma	Department of Labor.	Human Rights Commission.
Oregon	Bureau of Labor.	Bureau of Labor.
Pennsylvania	Department of Labor and Industry.	Human Relations Commission.
Puerto Rico	.....	Department of Labor.
Rhode Island	Department of Labor.	Commission for Human Rights.
South Carolina	.....	Commission on Human Affairs.
South Dakota	Department of Labor and Management Relations.	Commission on Human Relations.
Utah	.....	Industrial Commission.
Vermont	.....	.....
Washington	Department of Labor and Industries.	State Human Rights Commission.
West Virginia	Department of Labor.	Human Rights Commission.
Wisconsin	.....	Department of Industry, Labor and Human Relations.
Wyoming	Department of Labor and Statistics.	Fair Employment Commission.

#### *Other*

Florida, the equal pay act is enforced in the courts as a civil remedy.

Minnesota, as a practical matter, enforcement of equal pay legislation is handled by the Department of Human Rights.

Montana, although the statute does not give it authority, the Department of Labor and Industry attempts to conciliate EP and FEP situations. If not successful, the Department refers complaints to the Federal Wage and Hour Division, EEOC, etc.

Vermont, the Department of Labor and Industry attempts to conciliate FEP violations. In addition, it refers complaints to the EEOC. The Department does not have statutory authority re the FEP law. As in *Montana*, enforcement appears to rest in the State Attorney's office.



## APPENDIX B

### EQUAL EMPLOYMENT OPPORTUNITY COMMISSION

#### Sex Discrimination Guidelines

##### ¶ 3950

Originally issued by the Equal Employment Opportunity Commission, November 22, 1965, the Guidelines on Discrimination Because of Sex were reaffirmed by the Commission on February 21, 1968 (33 F. R. 3344), amended on August 19, 1969 (34 F. R. 13367), and last amended and reissued on March 30, 1972 (37 F. R. 6835), effective on April 5, 1972. The Guidelines are codified as Title 29 CFR, Chapter XIV, Part 1604, Sections 1604.1 to 1604.10, as amended.<sup>1</sup>

Section	Table of Contents	Paragraph
1604.1	General Principles .....	3950.01
1604.2	Sex as a Bona Fide Occupational Classification .....	3950.02
1604.3	Separate Lines of Progression and Seniority Systems .....	3950.03
1604.4	Discrimination Against Married Women .....	3950.04
1604.5	Job Opportunities Advertising .....	3950.05
1604.6	Employment Agencies .....	3950.06
1604.7	Pre-employment Inquiries as to Sex .....	3950.07
1604.8	Relationship of Title VII to the Equal Pay Act .....	3950.08
1604.9	Fringe Benefits .....	3950.09
1604.10	Employment Policies Relating to Pregnancy and Childbirth .....	3950.10

##### [¶ 3950.01]

Section 1604.1 General Principles—(a) References to “employer” or “employers” in this Part 1604 state principles that are applicable not only to employers but also to labor organizations and to employment agencies insofar as their action or inaction may adversely affect employment opportunities.

<sup>1</sup> *Authority*—The provisions of this part 1604 issued under Section 713(b), 78 Stat. 265, 42 U.S.C. 2000e-12.

(b) To the extent that the views expressed in prior Commission pronouncements are inconsistent with the views expressed herein, such prior views are hereby overruled.

(c) The Commission will continue to consider particular problems relating to sex discrimination on a case-by-case basis.

[¶ 3950.02]

Sec. 1604.2 Sex as a Bona Fide Occupational Qualification.—(a) The Commission believes that the bona fide occupational qualification exception as to sex should be interpreted narrowly. Labels—“men’s jobs” and “women’s jobs”—tend to deny employment opportunities unnecessarily to one sex or the other.

(1) The Commission will find that the following situations do not warrant the application of the bona fide occupational qualification exception:

(i) The refusal to hire a woman because of her sex based on assumptions of the comparative employment characteristics of women in general. For example, the assumption that the turnover rate among women is higher than among men.

(ii) The refusal to hire an individual based on stereotyped characterizations of the sexes. Such stereotypes include, for example, that men are less capable of assembling intricate equipment; that women are less capable of aggressive salesmanship. The principle of non-discrimination requires that individuals be considered on the basis of individual capacities and not on the basis of any characteristics generally attributed to the group.

(iii) The refusal to hire an individual because of the preferences of co-workers, the employer, clients or customers except as covered specifically in subparagraph (2) of this paragraph.

(2) Where it is necessary for the purpose of authenticity or genuineness, the Commission will consider sex to be a bona fide occupational qualification, e.g., an actor or actress.

(b) Effect of sex-oriented State employment legislation. (1) Many States have enacted laws or promulgated administrative regulations with respect to the employment of females. Among these laws are those which prohibit or limit the employment of females, e.g., the employment of females in certain occupations, in jobs requiring the lifting or carrying of weights exceeding certain prescribed limits, during certain hours of the night for more than a specified number of hours per day or per week, and for certain periods of time before and after childbirth. The Commission has found that such laws and regulations do not take into account the capacities, preferences,

and abilities of individual females and therefore discriminate on the basis of sex. The Commission has concluded that such laws and regulations conflict with and are superseded by Title VII of the Civil Rights Act of 1964. Accordingly, such laws will not be considered a defense to an otherwise established unlawful employment practice or as a basis for the application of the bona fide occupational qualification exception.

(2) The Commission has concluded that State laws and regulations which discriminate on the basis of sex with regard to the employment of minors are in conflict with and are superseded by Title VII to the extent that such laws are more restrictive for one sex. Accordingly, restrictions on the employment of minors of one sex over and above those imposed on minors of the other sex will not be considered a defense to an otherwise established unlawful employment practice or as a basis for the application of exception.

(3) A number of States require that minimum wage and premium pay for overtime be provided for female employees. An employer will be deemed to have engaged in an unlawful employment practice if:

(i) It refuses to hire or otherwise adversely affects the employment opportunities of female applicants or employees in order to avoid the payment of minimum wages or overtime pay required by State law; or

(ii) It does not provide the same benefits for male employees.

(4) As to other kinds of sex-oriented State employment laws, such as those requiring special rest and meal periods or physical facilities for women, provision of these benefits to one sex only will be a violation of Title VII. An employer will be deemed to have engaged in an unlawful employment practice if:

(i) It refuses to hire or otherwise adversely affects the employment opportunities of female applicants or employees in order to avoid the provision of such benefits; or

(ii) It does not provide the same benefits for male employees. If the employer can prove that business necessity precludes providing these benefits to both men and women, then the State law is in conflict with and superseded by Title VII as to this employer. In this situation, the employer shall not provide such benefits to members of either sex.

(5) Some States require that separate restrooms be provided for employees of each sex. An employer will be deemed to have engaged in an unlawful employment practice if it refuses to hire or otherwise adversely affects the employment opportunities of applicants or employees in order to avoid the provision of such restrooms for persons of that sex.

[¶ 3950.03]

Sec. 1604.3 Separate Lines of Progression and Seniority Systems.—(a) It is an unlawful employment practice to classify a job as “male” or “female” or to maintain separate lines of progression or separate seniority lists based on sex where this would adversely affect any employee unless sex is a bona fide occupational qualification for that job. Accordingly, employment practices are unlawful which arbitrarily classify jobs so that:

(1) A female is prohibited from applying for a job labeled “male,” or for a job in a “male” line of progression; and vice versa.

(2) A male scheduled for layoff is prohibited from displacing a less senior female on a “female” seniority list; and vice versa.

(b) A seniority system or line of progression which distinguishes between “light” and “heavy” jobs constitutes an unlawful employment practice if it operates as a disguised form of classification by sex, or creates unreasonable obstacles to the advancement by members of either sex into jobs which members of that sex would reasonably be expected to perform.

[¶ 3950.04]

Sec. 1604.4 Discrimination Against Married Women.—(a) The Commission has determined that an employer’s rule which forbids or restricts the employment of married women and which is not applicable to married men is a discrimination based on sex prohibited by Title VII of the Civil Rights Act. It does not seem to us relevant that the rule is not directed against all females, but only against married females, for so long as sex is a factor in the application of the rule, such application involves a discrimination based on sex.

(b) It may be that under certain circumstances, such a rule could be justified within the meaning of Section 703(e)(1) of Title VII. We express no opinion on this question at this time except to point out that sex as a bona fide occupational qualification must be justified in terms of the peculiar requirements of the particular job and not on the basis of a general principle such as the desirability of spreading work.

[¶ 3950.05]

Sec. 1604.5 Job Opportunities Advertising.—It is a violation of Title VII for a help-wanted advertisement to indicate a preference, limitation, specification, or discrimination based on sex unless sex is a bona fide occupational qualification for the particular job involved. The placement of an advertisement in columns classified by publishers on the basis of sex, such as columns



headed “Male” or “Female,” will be considered an expression of a preference, limitation, specification, or discrimination based on sex.

[¶ 3950.06]

Sec. 1604.6 Employment Agencies.—(a) Section 703(b) of the Civil Rights Act specifically states that it shall be unlawful for an employment agency to discriminate against any individual because of sex. The Commission has determined that private employment agencies which deal exclusively with one sex are engaged in an unlawful employment practice, except to the extent that such agencies limit their services to furnishing employees for particular jobs for which sex is a bona fide occupational qualification.

(b) An employment agency that receives a job order containing an unlawful sex specification will share responsibility with the employer placing the job order if the agency fills the order knowing that the sex specification is not based upon a bona fide occupational qualification. However, an employment agency will not be deemed to be in violation of the law, regardless of the determination as to the employer, if the agency does not have reason to believe that the employer’s claim of bona fide occupations qualification is without substance and the agency makes and maintains a written record available to the Commission of each such job order. Such record shall include the name of the employer, the description of the job and the basis for the employer’s claim of bona fide occupational qualification.

(c) It is the responsibility of employment agencies to keep informed of opinions and decisions of the Commission on sex discrimination.

[¶ 3950.07]

Sec. 1604.7 Pre-employment Inquiries as to Sex.—A pre-employment inquiry may ask “Male ..... , Female .....”; or “Mr., Mrs., Miss”, provided that the inquiry is made in good faith for a non-discriminatory purpose. Any pre-employment inquiry in connection with prospective employment which expresses directly or indirectly any limitation, specification or discrimination as to sex shall be unlawful unless based upon a bona fide occupational qualification.

[¶ 3950.08]

Sec. 1604.8 Relationship of Title VII to the Equal Pay Act.—(a) The employee coverage of the prohibitions against discrimination based on sex contained in Title VII is coextensive with that of the other prohibitions contained in Title VII and is not limited by section 703(h) to those employees covered by the Fair Labor Standards Act.

(b) By virtue of section 703(h), a defense based on the Equal Pay Act may be raised in a proceeding under Title VII.

(c) Where such a defense is raised the Commission will give appropriate consideration to the interpretations of the Administrator, Wage and Hour Division, Department of Labor, but will not be bound thereby.

[¶ 3950.09]

Sec. 1604.9 Fringe Benefits.—(a) “Fringe benefits,” as used herein, includes medical, hospital, accident, life insurance and retirement benefits; profit-sharing and bonus plans; leave; and other terms, conditions, and privileges of employment.

(b) It shall be an unlawful employment practice for an employer to discriminate between men and women with regard to fringe benefits.

(c) Where an employer conditions benefits available to employees and their spouses and families on whether the employee is the “head of the household” or “principal wage earner” in the family unit, the benefits tend to be available only to male employees and their families. Due to the fact that such conditioning discriminatorily affects the rights of women employees, and that “head of household” or “principal wage earner” status bears no relationship to job performance, benefits which are so conditioned will be found a prima facie violation of the prohibitions against sex discrimination contained in the Act.

(d) It shall be an unlawful employment practice for an employer to make available benefits for the wives and families of male employees where the same benefits are not made available for the husbands and families of female employees; or to make available benefits for the wives of male employees which are not made available for female employees; or to make available benefits to the husbands of female employees which are not made available for male employees. An example of such an unlawful employment practice is a situation in which wives of male employees receive maternity benefits while female employees receive no such benefits.

(e) It shall not be a defense under Title VII to a charge of sex discrimination in benefits that the cost of such benefits is greater with respect to one sex than the other.

(f) It shall be an unlawful employment practice for an employer to have a pension or retirement plan which establishes different optional or compulsory retirement ages based on sex, or which differentiates in benefits on the basis of sex. A statement of the General Counsel of September 13, 1968, providing for a phasing out of differentials with regard to optional retirement age for certain incumbent employees is hereby withdrawn.

Sec. 1604.10 Employment Policies Relating to Pregnancy and Childbirth.—(a) A written or unwritten employment policy or practice which excludes from employment applicants or employees because of pregnancy is in prima facie violation of Title VII.

(b) Disabilities caused or contributed to by pregnancy, miscarriage, abortion, childbirth, and recovery therefrom are, for all job-related purposes, temporary disabilities and should be treated as such under any health or temporary disability insurance or sick leave plan available in connection with employment. Written and unwritten employment policies and practices involving matters such as the commencement and duration of leave, the availability of extensions, the accrual of seniority and other benefits and privileges, reinstatement, and payment under any health or temporary disability insurance or sick leave plan, formal or informal, shall be applied to disability due to pregnancy or childbirth on the same terms and conditions as they are applied to other temporary disabilities.

(c) Where the termination of an employee who is temporarily disabled is caused by an employment policy under which insufficient or no leave is available, such a termination violates the Act if it has a disparate impact on employees of one sex and is not justified by business necessity.

## BIBLIOGRAPHY

- Burns, John E. and Burns, Catherine G. "An Analysis of the Equal Pay Act," Commerce Clearing House, Inc., *Labor Law Journal*, Vol. 24, No. 2 (February, 1973), pp. 92-99.
- Canada Department of Labour, Legislative Research Branch. *Labour Standards in Canada, December 1971*. Ottawa: Information Canada, 1972.
- Canada Department of Labour, Women's Bureau. *International Instruments and Canadian Federal and Provincial Legislation Relating to the Status of Women in Employment* (December, 1972).
- Canada Department of Labour, Women's Bureau. *Women in the Labour Force 1971: Facts and Figures*.
- Fretz, C. F., and Hayman, Joanne. "Progress for Women—Men Are Still More Equal," *Harvard Business Review* (September-October, 1973), pp. 133-42.
- Grossman, Harry. "The Equal Employment Opportunity Act of 1972, Its Implications for the State and Local Government Manager," *Public Personnel Management* (September-October, 1973), pp. 370-79.
- Hrabak, William H. "EEO and Base Compensation: Effects Count, Not Intent," *Management Review* (September, 1973), pp. 15-20.
- Kilberg, William J. "Progress and Problems in Equal Employment Opportunity," Commerce Clearing House, Inc., *Labor Law Journal*, Vol. 24, No. 10 (October, 1973), pp. 651-61.
- Loevi, Francis J. jr. "The Union Role in Federal EEO Programs, *Public Personnel Management* (May-June, 1973), pp. 162-66.
- Sangerman, Harry. "A Look at the Equal Pay Act in Practice," Commerce Clearing House, Inc., *Labor Law Journal*, Vol. 22, No. 5 (May, 1971), pp. 259-65.
- "Seventh Annual Report: Equal Employment Opportunity Commission for Fiscal Year Ended June 30, 1972," Commerce Clearing House, Inc., *Labor Law Reports*, Issue No. 423, Part 2, Report 39 (August 23, 1973).



Simchak, Morag MacLeod. "Equal Pay in the United States," *International Labour Review*, Vol. 103, No. 6 (June, 1971), pp. 541-57.

United States Department of Labor, Women's Bureau, Employment Standards Administration. *Laws on Sex Discrimination in Employment*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1973.

"Title VII and the Multiple Approaches to Eliminating Employment Discrimination," condensed from an article by Stanley P. Hebert and Charles L. Reischel, *Industrial Relations Law Digest*, Vol. XIV, No. 4 (April, 1972), pp. 63-87.



## THE CANADIAN SCENE\*

---

### I BACKGROUND TO CHANGE

#### 1. *Constitutional and Social Realities*

The status of women in Canada reflects two distinctive characteristics of the country affecting all facets of Canadian society. Canada's background as an immigrant society has had the effect of bringing together in one land social attitudes and mores derived from other cultures and other traditions. The Canadian population is made up, in addition to the native Indian and Eskimo communities, of at least three major components: persons of British or Anglo-Saxon background, those of French background, and persons of a mixture of backgrounds. Some of the Canadian population, particularly those of French descent, have deep roots in Canadian history, while many of the European and Asiatic components are first-generation New Canadians. Thus, differing cultural influences are brought to bear within a single political entity.

More important to the status of women across the country as a whole, however, is the constitutional division of jurisdictions between the federal Government on the one hand and the provincial governments on the other, whereby certain laws affect all women universally regardless of place of residence, while other laws affect the women of one province in a manner which differs from that in another province.

Canada is a federation under which areas of jurisdiction are designated by the constitution between the federal and provincial governments. Many matters of particular concern to women are vested in the provinces, including such important matters as that of civil rights.

In recent years, two provinces (Alberta and Saskatchewan) have spelled out these rights, including the right to equality before the law without distinction on grounds of sex, in the written law. Similar rights

---

\*This paper was originally prepared for the United Nations Seminar on the national machinery to accelerate the integration of women in development and to eliminate discrimination on grounds of sex, held in Ottawa in September 1974.

in so far as the federal area of jurisdiction is concerned, had been spelled out in a federal Bill of Rights placed on the statute books some fifteen years ago, almost one hundred years after Confederation. These statutes have not yet been fully tested as to their efficacy in the courts of the land, although a few cases have come before the Supreme Court of Canada.

In most of the other provinces not affected by these statutes, the common law inherited from Britain still applies to such rights; in Québec, however, the law differs in this regard, since the Civil Code in that province is substantially based on the old French law.

In certain areas of the law, such as the criminal law and the laws of marriage, divorce and family courts, the federal law applies throughout the country but the administration of the federal law rests with the provinces themselves. The resulting variety in administration also inserts certain differences between the provinces in so far as the status of women in those provinces is concerned.

The Canadian constitution, as set out more than one hundred years ago, divides areas of jurisdiction between the federal and provincial governments in such a way as to place within the jurisdiction of the provincial governments the major responsibility for legislation in such fields as health, welfare and education. The field of employment is divided between the two levels of government. Thus legislation affecting matters such as child care services and welfare assistance comes within the authority of the provinces, although the federal Government may and does provide to the provinces financial support for such provincially operated programs.

Similarly, the federal Government pays substantial grants-in-aid to the provinces for the support of hospital and medical care programs, subject to a provincial undertaking that such services will be provided to all residents of the province on equal terms and conditions. Thus, all residents of all the provinces including, of course, all women in Canada are entitled to such publicly financed services under provincial law.

The divisions of jurisdiction between the two levels of government as originally set out, however, have on occasions been revised by means of a constitutional amendment, obtainable only with the consent of all governments. Such constitutional amendments have facilitated a shift to the federal Government of certain jurisdictional areas of responsibility originally assigned to the provinces. Thus, for example, the federal



Government has been able to institute and directly to administer a broad program of old age security for all Canadians sixty-five years of age and over. The federal Government has also been able to institute and directly administer on a national basis an earnings-related pension plan for workers. These programs are of particular significance for Canadian women because of their greater life span.

It was also by means of an amendment to the Canadian constitution that the federal Government was able to institute and directly administer an unemployment insurance program of a national character covering virtually all workers regardless of province of residence. This program, too, has special significance for working women since it provides, among other things, cash benefits in the event of maternity leave.

In assessing the status of women in Canada, therefore, it is essential to be aware of the constitutional division of authority so as readily to understand differences that may exist in law from province to province.

## *2. Some Population Considerations*

The population of Canada as a whole has become essentially an urban population, the country having experienced major population shifts during the last few decades, converting an agricultural society into one that is essentially industrial. Furthermore, although Canada covers a vast area of land, the nature of the terrain, coupled with a harsh climate, has affected the distribution of population so that the areas of settlement for the most part extend along the southern part of the country, which measures some three and a half thousand miles from sea to sea.

The population of Canada totals some twenty-two million, fairly evenly divided on the basis of sex. The female population of fifteen years of age and over amounts to nearly eight million, one-quarter of whom are single, almost two-thirds married, and more than one-tenth widowed or divorced.

There are now some three million working women in Canada. Between the years 1962 and 1972, the percentage of women entering the labour force increased dramatically, rising from one-quarter of the

total working population to one-third. Although less than half of all working-age women are at present in the labour force, there has been an increase of well over one million in the last decade alone.

### *3. Some Political Considerations*

Within the area of federal jurisdiction, women's right to vote was established by statute more than half a century ago, although the right to hold office was only confirmed a decade later. Provincially, some provinces had given to women the statutory right to vote within their areas of jurisdiction, even before the federal Government. By the time the last provincial government gave women this right three decades ago, there was universal acceptance of the principle in all areas of jurisdiction.

However, the women of Canada have not been widely represented in the legislative bodies to any great extent over the years. Quite apart from other factors that may account for this state of affairs, the fact of great geographic distances in Canada should not be overlooked in this regard.

### *4. Some Educational Considerations*

In the field of education, women have been represented to some small extent in most of the faculties at the universities, although until recent times limits had nevertheless been placed on the numbers admitted to certain fields such as medicine and law. In spite of the relative availability of higher education, however, women have tended over the years to enter those fields of study dictated by social attitudes. Thus, women were represented for the most part in such fields as general arts, household science and nursing but were almost completely absent from such fields as business administration, economics and finance.

However, it is in the area of higher education that attitudes appear to be showing considerable change. The extent of the change in some cases is quite dramatic, university enrolment figures showing as they do substantial increases in the numbers of women entering fields of study where women hitherto have been but sparsely represented.

With regard to the general level of education of persons in the labour force, it is also significant that a greater percentage of women than men have achieved secondary school levels. This pattern is duplicated in connection with post-secondary, non-university education, where the level is higher for women than for men. It is with regard to university graduation and postgraduate studies that the level of men considerably exceeds that of women.

### *5. Pressure for Change*

In spite of the attainment of relative political and educational freedom, it was obvious that in tradition and in custom, in law and in practice, women in Canada were not benefiting from even-handed justice; nor was their potential being fully utilized in the national interest. Organizations of women across the country, conscious of the limitations still imposed by outdated social attitudes and outdated legislation, began to put pressure on the federal Government to institute an inquiry into the status of women.

Early in 1967, the federal Government responded to these requests by establishing a Royal Commission to inquire into and report on a number of matters relating to the status of women. Within the Canadian system the device inherited from Britain of a Royal Commission is frequently utilized for such purposes. Such Commissions are independent bodies, having certain statutory powers; they are funded by the Government but are completely independent in carrying out their work.

## II ROYAL COMMISSION ON THE STATUS OF WOMEN IN CANADA

The Royal Commission on the Status of Women in Canada consisted of a Chairman and six men and women who were charged with formulating recommendations to the Government as to the steps that might be taken "to ensure for women equal opportunities with men in all aspects of Canadian society, having regard for the distribution of legislative powers under the constitution of Canada, particularly with reference to federal statutes, regulations and policies that concern or affect the rights and activities of women . . . ."

## 1. *Terms of Reference*

The Royal Commission on the Status of Women was charged specifically to enquire into and report on:

- (a) Laws and practices under federal jurisdiction concerning the political rights of women;
  - (b) The present and potential role of women in the Canadian labour force, including the special problems of married women in employment and measures that might be taken under federal jurisdiction to help in meeting them;
  - (c) Measures that might be taken under federal jurisdiction to permit the better use of the skills and education of women, including the special retraining requirements of married women who wish to re-enter professional or skilled employment;
  - (d) Federal labour laws and regulations in their application to women;
  - (e) Laws, practices and policies concerning the employment and promotion of women in the federal Civil Service, by federal Crown corporations and by federal agencies;
  - (f) Federal taxation pertaining to women;
  - (g) Marriage and divorce;
  - (h) The position of women under the Criminal Law;
  - (i) Immigration and citizenship laws, policies and practices with respect to women;
- and

such other matters in relation to the status of women in Canada as may appear to the Commissioners to be relevant.

## 2. *Commission's Hearings*

Early in its deliberations, the Commission invited briefs from the public and held a series of public hearings across the country as well as in the northern territories. Almost 1,000 witnesses appeared before the Commission, whose sessions were held in public. Thus the press and the media gave considerable coverage to their activities.

The hearings of the Royal Commission served a double purpose. They not only served to provide first-hand knowledge to the Commissioners upon which to base their recommendations, but it was



through this means that the public became aware of conditions in Canada relating to the status of women, both in law and in practice, of which many, including women themselves, had not been aware.

There is a widespread opinion that as much value was obtained from the taxpayers' investment of almost \$1 million in the work of the Royal Commission by the public hearings carried out throughout the country, as by the Commission's Report, which was submitted to the Government more than three years after its appointment. In fact, during the period between the appointment of the Commission and the publication of its Report, there emerged across the country a discernible movement for change and the development of women's action groups, particularly among young women.

### *3. Commission's Report and Government Reaction*

The Report of the Royal Commission on the Status of Women covered a wide field, including as it did chapters on the Canadian woman in society, in the Canadian economy, in education, in the family and in public life. There were chapters devoted to taxation and child care questions, to poverty, immigration and criminal law. The Report reflected the work of the research arm of the Commission and its highly professional style was reflected in the level of serious consideration it attracted.

The Commission's Report contained more than a hundred and fifty recommendations, most of which were directed at the federal Government although, because of the nature of the constitutional division of powers, some were directed also at the provincial governments. The response of the federal Government was best expressed by the Prime Minister in a public speech delivered early in 1971. He emphasized that it was the Government's intention to give priority consideration to the recommendations of the Commission and announced certain concrete steps to this end. The federal Government appointed an Interdepartmental Committee made up of representatives of the considerable number of federal departments having concern with the subject matter of the recommendations, to assess the recommendations in terms of their respective departments. At the same time, a Cabinet Minister was designated to have responsibility at the Cabinet level for the promotion of the necessary changes to conform with the Royal Commission's recommendations.

### III STRUCTURES FOR CHANGE

The Royal Commission's recommendations envisaged changes that would necessitate the implementation of programs of a variety of kinds. Some recommendations could be implemented only by changes in the law. Others could be implemented only through the acceleration of attitudinal changes including changes in educational systems. In all circumstances, if the goals set out by the Commission were to be achieved, action had to be taken by all governments and by a wide variety of institutions of a non-governmental as well as governmental type.

#### 1. *Law Reform Agencies—Federal & Provincial*

The federal Government and all of the provinces established (or passed legislation to this end) Law Reform Commissions or similar bodies with the object of studying and keeping under review on a continuing and systematic basis laws passed by the respective federal and provincial legislative bodies. These agencies are charged with the duty of making recommendations for the improvement, modernization and reform of the law so that anachronisms and anomalies are removed. The recommendations are designed to ensure that the laws of Canada and of the provinces reflect changes in social attitudes, and are responsive to changing needs of a modern society as well as the individual members of that society.

The work of these agencies is not specifically directed toward the status of women as reflected in the law, but, having regard to the rapid social change with regard to the role of women in modern society, the recommendations of these permanent bodies affect the status of women to a considerable extent.

#### 2. *Antidiscrimination Agencies—Federal & Provincial*

The federal Government has announced its intention to implement a recommendation made by the Royal Commission on the Status of Women to establish an independent Human Rights Commission charged, among other things, with the administration of federal legislation prohibiting discrimination in employment on a number of grounds, including sex and marital status. Antidiscrimination legislation in employment, excluding sex, is at the present time administered by the

federal Department of Labour, in addition to legislation relating to equal pay for equal work. Maternity leave provisions also are administered by the same department.

The provincial governments have established antidiscrimination agencies, some of which are described as Human Rights Commissions, which are responsible for the administration of provincial law prohibiting discrimination in employment on a number of grounds. With one exception, these provincial laws prohibit discrimination in employment on grounds of sex. For the most part, the provincial antidiscrimination agencies are associated with or form an integral part of the provincial departments of labour. These departments also administer legislation pertaining to equal pay and maternity leave, where this applies.

### *3. Advisory Councils—Federal & Provincial*

#### FEDERAL

##### *Advisory Council on the Status of Women*

It had been recommended by the Royal Commission that an Advisory Council made up of citizens from all parts of the country should be appointed by the federal Government to report to the Government and to the public matters of interest and concern with regard to the status of women. The Advisory Council on the Status of Women, composed of thirty members, was accordingly appointed by the federal Government on May 31, 1973. The Council established an office, appointed its own staff and adopted specific terms of reference, based on the recommendations of the Royal Commission:

- (a) To advise and consult on matters pertaining to women and report annually on the progress being made in improving the status of women in Canada;
- (b) To undertake research on matters relevant to the status of women and suggest research topics that can be carried out by governments, private business, universities, and voluntary associations;
- (c) To establish programs to correct attitudes and prejudices adversely affecting the status of women;

- (d) To propose legislation, policies and practices to improve the status of women;
- (e) To consult systematically with women's bureaux or similar provincial organizations, and with voluntary associations particularly concerned with the problems of women;
- (f) To maintain liaison with the United Nations Commission on the Status of Women and such other national and international organizations as may be relevant.

## PROVINCIAL

### (a) ONTARIO

#### *Status of Women Council*

The Ontario Government appointed a seventeen-member body to co-ordinate and monitor the implementation of the recommendations set out in a provincial government policy paper on equal opportunity for women in Ontario. This policy paper was to a great extent the provincial Government's response to the recommendations made to the federal Government in the Report of the Royal Commission.

The provincial Council brings to the attention of the public and the Government issues affecting the status of women in the province of Ontario; and advises the Government on action to be taken to bring about a change in the status of women in the province.

### (b) QUÉBEC

#### *Council on the Status of Women*

Unlike the other Councils, the provincial Council on the Status of Women was set up by Statute passed by the Québec National Assembly in July 1973. The Council consists of ten members. Its function is to advise the Government on matters relating to equality, rights and the status of women in Québec.

### (c) SASKATCHEWAN

#### *Advisory Council on the Status of Women*

The appointment of an Advisory Council on the Status of Women in Saskatchewan was announced by the Minister in Charge of Matters Pertaining to the Status of Women for the province in April 1974 and



is, therefore, the youngest Advisory Council so far established. It consists of eleven members. Its initial task is to carry out an examination of the Report of the Royal Commission on the Status of Women in so far as it applies to the province.

The Council serves as a focal point to encourage discussion and the expression of opinions on the matters recommended by the Royal Commission, so that items of concern to women are brought to the attention of the public as well as to members of the provincial legislature.

#### 4. *Federal Government Agencies, Co-ordinators, Consultants and Advisors*

##### (a) *Office of the Co-ordinator, Status of Women, Privy Council Office*

The Office of the Co-ordinator was established within the Privy Council office for the purpose of monitoring federal Government activities so as to ensure that departmental policies would accord with the governmental policies designed to remove discrimination and provide equal opportunities for women. The Co-ordinator reports to a Minister appointed to be responsible at the Cabinet level for the status of women.

The Co-ordinator's Office is concerned with legislation sponsored by a variety of departments relating to specific matters affecting the status of women, including such fields as welfare, citizenship, immigration and family law. An annual progress report is tabled in Parliament by the Minister.

##### (b) *Women's Bureau, Canada Department of Labour*

The Women's Bureau, unlike most of the other structures concerned specifically with the status of women in the federal area of jurisdiction, is a long-standing branch of the Department of Labour, having been established two decades ago. The primary objective of the Women's Bureau is to accelerate changes in attitudes and practices in Canadian society that adversely affect the status of women in the labour force. To this end the Bureau carries out a broad public relations program designed to enlighten the public in general and working women in particular about existing labour legislation and to provide factual data reflecting the situation of working women.

The Bureau works in close collaboration with other branches of the Department of Labour, other federal and provincial agencies, organizations of workers and employers, and voluntary and professional associations both in the national and in the international fields. The Bureau has particular concern with national and international policies and programs affecting the status of women.

The Bureau publishes annually a variety of analytical and statistical and legislative data relating to the status of women in employment. It also publishes a newsletter on a quarterly basis.

(c) *Public Service Commission*

The federal Government is the largest employer of women in Canada, recruitment and training responsibilities being delegated to this independent Public Service Commission.

(i) *Office of Equal Opportunities for Women*

The Office of Equal Opportunities for Women was established to promote equal opportunities for women within the federal Public Service. The Office is charged with the duty of proposing programs and special measures to be taken within the Public Service to equalize employment opportunities for women.

In the pursuance of this goal the Office maintains a profile of all women in the Public Service by department, by group and by level. It undertakes studies to assess trends on female employment; and regularly reviews career and occupational material produced by the Public Service Commission. It also works closely with the office established within the Commission designed to ensure that discrimination on grounds of race, religion or sex does not occur within the Public Service.

(ii) *Anti-Discrimination Branch*

This Branch of the Public Service Commission investigates complaints of alleged discrimination within the Public Service on grounds of race, national origin, colour, religion or sex.

Where investigations of alleged discriminatory practices in the Public Service are found to obtain, efforts are made by the Branch to affect a voluntary accommodation. In the event of failure, however, the Commission has the authority to impose a

solution. Complaints from staff of the Public Service Commission itself are dealt with by outside investigators.

(d) *Special Advisor on the Status of Women and Family Relations, Department of Justice*

Under the general direction of the Deputy Minister of Justice, a Special Advisor has been appointed as senior counsel and senior legal advisor. The Advisor is charged with concern for matters relating to the status of women and family relations in so far as the federal Government is concerned. The Advisor formulates proposals in respect of the development and drafting of legislation in such areas as marriage, divorce and family courts. Contacts are maintained with other governments having specific concerns in these areas.

(e) *Special Advisor (Welfare and Social) Status of Women, Health and Welfare*

The Special Advisor is charged with making recommendations to the Department of National Health and Welfare in connection with policies and programs relating to the status of women as affected by departmental health and welfare programs. Since this Department administers, either directly or through grants-in-aid, a broad range of health and welfare programs, the Special Advisor's area of interest is broad. Some departmental programs of special interest to women, apart from those to which reference has already been made, include family allowances, day care, and family planning.

(f) *Senior Consultant, Women's Employment, Special Programs Branch, Department of Manpower and Immigration*

The Women's Employment section of the Manpower Department, which is responsible on a national level for employment placement, counselling and training, co-ordinates programs aimed at providing equal employment opportunities for women. The section also conducts and promotes research activities relating to the special needs of women. Five regional consultants have recently been appointed to assess the situation of women in each region, to investigate complaints from female clients, to establish contacts with women's organizations, employers and unions and to make recommendations on programs and services based on the particular needs of women in each area.

(g) *Program Advisor, Women's Organizations, Citizenship Branch, Secretary of State*

Within the general branch of the Secretary of State concerned with matters of citizenship, this special office provides technical and financial assistance to women's organizations for the establishment and operation of projects to further women's education and development. The financial assistance provided is allocated for projects designed to increase community awareness with regard to the status of women and to provide services otherwise unavailable in the community.

Under the Native Citizen's Program, support is available to native women to increase their participation in projects involving status and non-status native women.

Regional offices are located in 18 major cities across the country.

(h) *Director, Community Relations and Special Programs, Canadian Penitentiary Service*

Within the federal Penitentiary Service the Director of Community Relations and Special Programs develops programs for providing interaction between penal institutions and the community and programs aimed at specific groups of inmates and, in particular, at women. In addition, the Director works with the personnel department of the Canadian Penitentiary Service to develop ways of encouraging women to seek employment in the service. A policy statement has been issued recently, emphasizing that women must be allowed to work in the federal penal institutions.

(i) *Director, Women Personnel, Department of National Defence*

The Director of Women Personnel, who is a senior officer in the Canadian Armed Forces, advises and promotes programs to provide equal opportunity for women both within the defence services and among the civilian employees of the Department of National Defence. To this end two Co-ordinators, the one civilian and the other military, assist in encouraging the full utilization of the potential of women through the use of training programs and the implementation of enlightened policies of recruitment and promotion.

(j) *Departmental Co-ordinators*

In addition to the staff concerned with the subject matter of the Departments outlined above, a number of federal Government depart-



ments have appointed an officer, generally referred to as an Equal Opportunity Co-ordinator, charged with the duty of assessing the position of women within the ranks of the respective departments, encouraging the training and promotion of women, and monitoring the effects of such programs.

## 5. *Provincial Government*

### (a) ONTARIO

#### *Women's Programs Division, Ministry of Labour*

A Women's Programs Division was recently established within the Ministry of Labour to be responsible for the work of the Women's Bureau and the Women Crown Employee Office. The Executive Co-ordinator of the Division is also a Commissioner of the provincial Civil Service Commission of Ontario. In addition, she is an ex-officio member of the provincial Status of Women Council. Thus, within a single agency co-ordination is provided with regard to matters pertaining to the status of women.

#### (i) *Women's Bureau*

The Women's Bureau operates a Careers Centre providing counselling services to individuals, and consultative services to other counselling agencies. The Bureau also conducts research and publishes a variety of publications and booklets on matters of concern to working women.

#### (ii) *Women Crown Employee Office*

The Women Crown Employee Office is responsible for stimulating and facilitating employment opportunities for women in the civil service and in provincial Crown agencies.

### (b) MANITOBA

#### *Women's Bureau, Department of Labour*

The Women's Bureau promotes and conducts research into various areas affecting working women and distributes information on the rights of women in the Manitoba labour force. The Bureau works with other government departments on developing policies concerning issues such as child care services, homemaker services and education, and maintains contact with those responsible for the administration of labour

legislation relating to women. A counselling service is available to women considering re-entry into the labour force.

Publications, including pamphlets on Manitoba labour legislation, are prepared and made available by the Bureau.

(c) SASKATCHEWAN

(i) *Provincial Co-ordinator, Status of Women*

The Co-ordinator, who was appointed to report to a Cabinet Minister responsible for the status of women, acts as a liaison between government departments involved in the implementation of the recommendations of the Royal Commission on the Status of Women and the provincial Advisory Council on the Status of Women.

(ii) *Women's Bureau, Department of Labour*

The programs of the Women's Bureau are aimed at removing biases and changing outdated concepts of women in the labour force. It works in close collaboration with other branches of the department and in this regard supervises the training, and monitors the activities of investigation officers dealing with equal pay and maternity leave legislation. On the basis of job audits conducted by investigation officers, the Bureau is planning an educational and promotional program aimed at producing changes in personnel policies and attitudes of employers.

(d) ALBERTA

*Women's Bureau, Provincial Legislature*

The Women's Bureau in Alberta differs from that in other provinces in that it is not an integral part of the provincial Department of Labour. The Bureau functions as an information resource centre through the collection and dissemination of material on matters relating to women. Publications are produced on a variety of subjects relating to women in the province.

(e) BRITISH COLUMBIA

*Women's Bureau, Department of Labour*

The Women's Bureau correlates and provides information on legislation, training, employment opportunities and working conditions

affecting women. The objectives of the Bureau are to stimulate research into various aspects of women's employment, to disseminate information regarding women in the economy, to encourage adequate occupational preparation for women and to promote working conditions conducive to the effective participation of women in the labour force. The Bureau also provides a channel of communication with employers and labour groups, women's organizations, social agencies and various government departments.

## 6. *Other Agencies*

Quite apart from the Women's Bureau, as well as the antidiscrimination agencies mentioned above, all governments maintain, within the framework of their labour departments, branches charged with the direct administration of laws affecting women's employment, particularly in connection with equal pay and maternity leave.

## IV REVIEW OF EXISTING STRUCTURE

It was inevitable that the structure established in a confederation such as Canada to advance the status of women would be a rather complicated one. The federal Government and each of the ten provincial governments, as well as the governments of the partially autonomous Territories, all have responsibilities affecting the status of women within their own areas of jurisdiction. It is for this reason that the apparent duplication of structures that may seem to have been established may be only apparent duplications, since each may serve a different political entity.

The multiplicity of such bodies as the law reform agencies, anti-discrimination agencies and government departments dealing with such matters as welfare, health and labour, for example, may not indicate duplication of structure: each may serve its own constituency as set out in the constitution. Thus, any examination of the structure established in Canada as a whole must be made having regard to the constitutional factors.

Such considerations need not necessarily apply, however, to an examination of the structure at the federal level. It will have been noted that there are several federal agencies charged with duties relating

to the status of women, both to serve the body of the Government itself and to serve the community outside of the Government.

Among the units operating at the present time in the federal area of jurisdiction are such units as the Office of the Co-ordinator on the Status of Women at the Privy Council Office; the long-established Women's Bureau in the Canada Department of Labour; the Equal Employment Opportunities Office set up within the Public Service Commission; the Office of the Program Advisor, Women's Organizations, Citizenship Branch, Department of the Secretary of State and its regional staff; the Senior Consultant, Women's Employment, Department of Manpower and Immigration and regional staff; as well as the federal Advisory Council on the Status of Women, which, though outside of the governmental establishment, nevertheless is financed by the Government.

Although each of these units has its own terms of reference, there may inevitably be a good deal of duplication and overlapping of functions.

It is a valid question as to whether time will not indicate the need for some rationalization of this structure in the interests of greater efficiency and reduction in costs. Such rationalization may be seen to be of particular relevance when it is recalled that none of these bodies is charged with the implementation of legislation directly affecting women, such as the legislation pertaining to equal pay as well as maternity leave. These are the functions of the Labour Standards Branch of the Department of Labour.

The present Canadian structure is, of course, of very recent vintage and, although some of it was based on the recommendations of a Royal Commission, these recommendations were academic in nature, the Commission having had no experience upon which they could base their findings.

Canada has been endeavouring in many ways to test new ground and to experiment with new structures. As in many experimental programs, only time and experience will confirm or negate the quality of the experiment. The design will undoubtedly undergo change and it is to be hoped that such change will not be difficult of accomplishment if it is found to be necessary.



There is no model for governmental structures to achieve the goal which is being sought. To some extent the Canadian experiment may be helpful to other governments, either in demonstrating certain facets which may suitably be reproduced or by demonstrating certain facets that should be avoided. Through its membership in the United Nations Commission on the Status of Women, Canada stands ready to provide information and advice based on its own experience.

Canada looks upon its present structure as just one step in the march toward the attainment of equal opportunities for women in the law and in practice, within society and within the governmental body itself.



## TIME TO REFORM TRADITIONAL INSURANCE PRACTICES TO ELIMINATE SEX DISCRIMINATION \*

---

The insurance industry exhibits uncharacteristic timidity and remarkable reticence in making available to the public the actuarial information, at which they hint, to explain the discriminatory premium rates charged in connection with disability insurance for women. This is particularly strange since the industry makes much of the life tables on which they base their justification for differentiating between men and women in connection with pensions and annuities. Mortality rates do differ very substantially for men and women, as the life expectancy of women gallops almost annually ahead of that of men. But what of the morbidity rates, which provide information on the incidence of illness, disease and accidents? It is these data which relate to disability insurance and not the data on mortality rates, which relate to pensions and annuities.

Both in Canada and in the United States, the insurance industry discusses with the public the differential premiums charged for men and women in connection with disability insurance, life, pensions and annuities, lumping all of these exigencies together, producing as justification for differential premium charges the widely recognized evidence of the greater life expectancy of women. When the focus is narrowed to disability insurance, only a flood of typical assumptions is produced to explain the discrepancy such as female frailty; the unique problems of maternity; and even some reference to certain actuarial data, data that are sometimes alleged to be maintained by the industry as "secret."<sup>1</sup>

---

\* Presented to a Meeting of Management, Manufacturers Life Insurance Company, Toronto, November 12, 1974.

<sup>1</sup> "Statement of Barbara Shack, Assistant Director, New York Civil Liberties Union," *Hearings before the Joint Economic Committee, Congress of the United States, Ninety-Third Congress, First Session, Part 1, July 10, 11 and 12, 1973* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1973), p. 172.

It has also been claimed by certain elements in the business that there is no "need" for insurance coverage for women on the same basis as for men, the apparent assumption being that all women are supported by husbands who are the breadwinners. On the basis of all these assumptions and innuendoes, the insurance industry severely limits the availability of disability insurance for women and consistently charges for it higher premiums than for men.

The extent of these higher premiums appears, at times, to be unconscionable. In discussing the subject recently in an interview with a noted Canadian economist,<sup>2</sup> an insurance representative<sup>3</sup> endeavoured to explain:

Take an example of a male aged thirty-five and a female thirty-five in our top category of disability professional policy, a thousand dollars a month benefit payable after a ninety day elimination period, and this benefit would be payable to age sixty-five for sickness and accident. Now in the case of the male the annual premium would be \$301.00 net and in the case of the female the premium would be \$486.00 net and I can see . . . that the next thing you're going to ask . . . is why the vast difference. Once again I have to refer back to the actuarial statistics and tables that are used by the actuaries in determining the risk factors . . .

In this instance the annual premium differential, amounting annually to \$185.00 more for women, was said to be based on certain "actuarial tables." But the insurance representative did not, and perhaps could not, produce the data to which he so easily referred. Of course, he and his company were merely following policies and procedures that are current among his competitors both in this country and in the United States.

The percentage of the differences in premium rates for men and women vary from company to company, as one might expect in a free enterprise system such as ours, and particularly in the insurance industry where one plan may not be precisely the same as another. But there is consistency throughout the industry in one regard: they all charge considerably more for any disability insurance policy when women are

---

<sup>2</sup> Canadian Broadcasting Corporation, "The Demand Side," interview with Dian Cohen, June 20, 1974.

<sup>3</sup> Union Mutual Insurance Company.



to be covered.<sup>4</sup> They do so without making public the morbidity data that might justify such action.

Morbidity information in Canada is, unfortunately, somewhat limited. Some two decades ago, a Canada Sickness Survey<sup>5</sup> was carried out on a national basis, but there has been nothing of this magnitude carried out since that time. In the United States a survey<sup>6</sup> of disability insurance for the period 1965–1969 was carried out on the basis of the experience of thirteen insurance companies who contributed the relevant information. It was found that in the experience of these companies, after a three-month elimination period, there were 5.09 disabled males per thousand and 5.72 disabled females per thousand. This differential hardly justifies the imposition of a premium for women charged by one of the companies, almost three times that of the premium for men for cash sickness benefits in a similar plan having a three-month elimination period.<sup>7</sup>

In Canada the limited morbidity data available show that with regard to long-term illness and disability, as opposed to short-term illness, the rate for men is higher than the rate for women. Information concerning illness as a cause for absences from employment, is available from the ongoing Labour Force Survey.<sup>8</sup> For the past number of years, the pattern of absences has been fairly consistent: the rate of absences because of short-term illness is somewhat higher for women than for men, but the rate for long-term illness, and it is this type of illness for which disability insurance is made available, is higher for men than for women.

In 1973, 1.82 per cent of all full-time working women were absent from employment because of illness lasting for a period in excess of

---

<sup>4</sup> The following rates were acquired in a telephone enquiry in October 1974. *Metropolitan Life Insurance Company* crude annual premium rates for men and women for disability insurance having the same limitations and benefits: at age forty-five the premium rate for men was \$37.40 and for women \$59.30. *Manufacturers Life Insurance Company* crude annual premium rate for men and women for disability insurance having the same limitations and benefits: at age fifty-five the premium rate for men was \$68.50 and for women \$98.25.

<sup>5</sup> Department of National Health and Welfare.

<sup>6</sup> Transactions of Society of Actuaries 1971 Report of Mortality and Morbidity Experience.

<sup>7</sup> Guardian Life. *Hearings before the Joint Economic Committee, Congress of the United States, Ninety-Third Congress, First Session, Part 1, July 10, 11 and 12, 1973* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1973).

<sup>8</sup> Statistics Canada.

one week. During the same year 1.97 per cent of all full-time working men were absent because of illness lasting for a period in excess of one week, a difference in favour of women amounting to some 8.2 per cent.

Another source of current morbidity data<sup>9</sup> is that relating to the incidence of illness as reported by hospitals. These data show the following serious conditions where the male rate exceeded the female rate by the following percentages:<sup>10</sup>

Cancer	342.9%
Heart	123.3%
Ulcer	135.0%
Malignant neoplasm of bladder	213.3%
Hernia	194%
Cirrhosis of Liver	100%

It goes without saying that there are other conditions for which the female rate exceeds that of the male rate, notably in such conditions as diabetes and multiple sclerosis. But by and large, the male rate is generally higher for the most seriously disabling conditions.

This state of affairs is quite consistent with the scientific evidence of a renowned geneticist whose work<sup>11</sup> was produced by the insurance industry in the United States of America<sup>12</sup> to justify its practice of differentiating between men and women in their premium rates for pensions and annuities:

There are the general sex differences in bodily makeup and chemical functioning which are known to endow the female with advantages in resisting or overcoming most diseases . . . Even in prenatal life . . . the male is more vulnerable to almost every adversity . . . There is every reason to assume that the initial pattern for greater male susceptibility to most diseases and defects in prenatal life and infancy, continues to be operative . . . One can only conclude, then, that under like conditions, females are better adapted to cope with most human afflictions because they are genetically better constructed and have a more efficient chemical system.

<sup>9</sup> Statistics Canada, Health and Welfare Division, *Hospital Morbidity: Canadian Diagnostic List 1971*, Cat. No. 82-209 (Ottawa: Information Canada, 1974). pp. 14-75.

<sup>10</sup> Statistics Canada, Health and Welfare Division, *Hospital Morbidity: Canadian Diagnostic List 1971*, Cat. No. 82-209 (Ottawa: Information Canada, 1974), pp. 14-75.

<sup>11</sup> Amram Scheinfeld, *Your Heredity and Environment* (Philadelphia: Lippincott, 1965), pp. 217-221.

<sup>12</sup> In the testimony presented by the American Life Insurance Association and the Health Insurance Association of America at the *Hearings before the Joint Economic Committee, Congress of the United States*, Ninety-Third Congress, First Session, Part 1, July 10, 11 and 12, 1973 (Washington: U.S. Government Printing Office, 1973).

It seems strange that after themselves producing such evidence as to the natural biological superiority of the female of the species and of her natural ability to withstand human affliction, the industry would then endeavour to justify higher premium rates for the woman who purchases disability insurance on the grounds that she is a greater risk than her male counterpart.

Quite obviously the reason for excessive premium rates for women in connection with disability insurance must be sought elsewhere than in the morbidity tables, where one might well have expected to find it. It might be useful in this regard to examine more closely some of the assumptions on which such discriminatory practices may be based. One common assumption frequently referred to in Canada<sup>13</sup> is that women do not need such coverage. Such an assumption may be based on the outdated calculation that women are all supported by husbands and that these husbands as head of the households are capable of adequately protecting their dependants.

The fact of the matter is that there are in Canada at the present time almost two million (1,859,500) women under the age of sixty-five and over the age of fifteen who are single. Of these, almost one-half a million (484,200) are between the ages of twenty-five and sixty-four.<sup>14</sup> In addition, there are well over one-half a million (598,100) women between the ages of fifteen and sixty-four who are widowed, divorced or separated. Presumably the vast majority of these women are responsible for their own well-being.

Quite apart from this army of working-age women who have no spouse, there are those women who live with a spouse in a household of four where the income level does not exceed \$5,000 a year (the unofficial poverty level). The number of such women exceeds one-third of a million (346,000).<sup>15</sup> Then there are also the innumerable married women whose families would be reduced to the poverty level or below if it were not for the fact that the wife was working in order to maintain at least a tolerable standard of living, particularly during the present period of galloping inflation.

---

<sup>13</sup> "Discrimination by Age, Sex and Marital Status," *Mercer Actuarial Bulletin*, Vol. 22, No. 11 (November 1972).

<sup>14</sup> Statistics Canada, Census Field, *Population Estimates by Marital Status, Age and Sex, for Canada and Provinces 1972*, Cat. No. 91-203 (Ottawa: Information Canada, 1974), p. 4.

<sup>15</sup> Statistics Canada, Consumer Income and Expenditure Division, *Income Distribution by Size in Canada 1972*, Cat. No. 13-207 (Ottawa: Information Canada, 1974), p. 33.

The easy assumption, therefore, that working women do not require the protection afforded by insurance coverage is patently false even if the sale of insurance were based on a needs test or a means test. The principle of applying such tests in the private insurance business, it should be noted, however, is unknown for male workers.

The insurance industry has consistently justified differential premium rates for women in connection with pensions and annuities on the basis of life tables, which reflect the changes that have been taking place over the last number of years with regard to life expectancy. Some forty years ago the difference between the female and the male life expectancy at birth was something over two years (male 60.00 vs. female 62.10 in 1931).<sup>16</sup> By the present decade the difference between the male and female life expectancy at birth had increased to seven years (male 69.34 vs. female 76.36 in 1971).<sup>17</sup>

Some forty years ago, the difference in the male and female life expectancy at sixty-five years of age was something under one year (male 12.98 vs. female 13.72 in 1931). By the present decade, the difference in the male and female life expectancy at sixty-five years of age had increased to four years (male 13.72 vs. female 17.47 in 1971).

The differences in the male and female life tables are substantial, but they are little different from those that were found to exist in the United States on the basis of race. It was not many years ago since the industry sold insurance in that country containing discriminatory rates on grounds of race. The life expectancy of the black worker was different from the life expectancy of the white worker and these differences were reflected in discriminatory clauses in plans sold by the insurance companies. No such discriminatory clauses exist any longer. It has been stated that:

Although blacks have a shorter life expectancy than whites, no classification based on color is used. Such a classification is considered to be unacceptable from a public policy standpoint. Like classifications based on color, sex classifications have also become suspect . . . It is clearly time to start to reevaluate all sex classifications of the insurance business.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Statistics Canada, Health and Welfare Division, *Vital Statistics*, Vol. III, *Deaths, 1971*, Cat. No. 84-206 (Ottawa: Information Canada, 1974), p. 64.

<sup>17</sup> Unpublished data from Statistics Canada, Vital Statistics Section.

<sup>18</sup> "Statement of Hon. Herbert S. Denenberg, Commissioner of Insurance, State of Pennsylvania," *Hearings before the Joint Economic Committee, Congress of the United States*, Ninety-Third Congress, First Session, Part 1, July 10, 11 and 12, 1973 (Washington: U.S. Government Printing Office, 1973).



It is the policy of most governments in Canada today to eliminate all kinds of discrimination on grounds of sex, and particular efforts are being made to ensure that such discrimination is prohibited by law in conditions of employment. This basic principle is one that the insurance industry, along with all other industries and institutions in the land, must accept. For the practice of discrimination on grounds of sex, in addition to grounds of race, is considered in Canada to be unacceptable from a public policy standpoint.

Although the insurance industry points to life tables to justify discriminatory clauses in the sale of pensions and annuities, they are hard pressed when challenged to fully utilize these same data in connection with life insurance. It has been contended<sup>19</sup> that the insurance industry makes allowances, on the basis of life tables, in their life insurance plans for women by discounting some three years for a life policy where women are concerned. Three years! The present life tables show that even at birth the difference in the female life expectancy is twice that number of years (7.02) years).

But few people take out a life insurance policy at birth. It might, therefore, be fairer to look at the expectancy tables as they relate to a person at twenty-five years of age, when such insurance might reasonably be expected to be purchased. Even at that age the difference between the life expectancy of men and women is more than six years (male 47.16 vs. female 53.34 in 1971).

It is encouraging to note that certain other features of pension plans that adversely affect the pensions of women are slowly beginning to be changed. Still, the industry has a long way to go before eliminating completely such practices as requiring women to retire earlier than men; and to give them entitlement to enter pension plans at a later date than men. For, although the low level of pay of women may not be a matter of direct concern to the insurance industry, the fact is that pensions based on the low earnings that typify women's employment in itself limits the pension without added discriminatory clauses relating to the number of years during which it may be earned.

It is in the interest of the Canadian economy as well as in the interest of justice, that fairness should be the yardstick by which we

---

<sup>19</sup> *Hearings before the Joint Economic Committee, Congress of the United States, Ninety-Third Congress, First Session, Part 1, July 10, 11 and 12, 1973* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1973).

measure policy, both public and private. It can not be in the interest of the insurance industry to pursue policies in their business that clash with the stated public policy adopted across the land. It should not be necessary to ensure the implementation of such policies through use of the law; industry itself might well set the pace. Discrimination on grounds of sex must be abolished. The insurance industry must find the most equitable means of achieving this end.







<sup>19</sup> *Hearings before the Joint Economic Committee, Congress of the United States, Washington: Imprimerie du Gouvernement des Etats-Unis, 1973).*

Il y va de l'intérêt tant de l'économie canadienne que de la justice de choisir l'équité comme étalon de mesures des politiques établies dans les secteurs public et privé. Il ne peut être dans l'intérêt de l'industrie des assurances de poursuivre des politiques qui entrent en conflit avec la politique générale adoptée partout au pays. Il ne devrait pas être nécessaire d'assurer l'application de cette politique par le recours à la loi; l'industrie des assurances elle-même pourrait fort bien donner l'exemple. La discrimination fondée sur le sexe doit être éliminée et l'industrie des assurances doit trouver les moyens les plus équitables pour y arriver.

Il y a quant à la période de cotisation permise aux femmes. Les femmes sont déjà limitées sans qu'on y ajoute des clauses discriminatoires qui caractérisent l'emploi des femmes, les pensions que touchent les compagnies d'assurances, il reste qu'étant fondées sur les faibles revenus si la faible rémunération des femmes ne concerne pas directement les hommes et de fixer pour les régimes de pension une période d'admissibilité plus longue pour les femmes que pour les hommes. Car même une mise à la retraite à un âge moins élevé pour les femmes que pour les hommes avant d'éliminer complètement des pratiques comme celle d'exiger faire certains autres aspects des régimes de pensions, qui portent préjudice aux femmes. Mais l'industrie des assurances a encore du chemin à faire avant d'encourager de constater qu'on commence lentement à modifier certains aspects des régimes de pensions, qui portent préjudice aux femmes. Mais l'industrie des assurances a encore du chemin à faire avant d'éliminer complètement des pratiques comme celle d'exiger une mise à la retraite à un âge moins élevé pour les femmes que pour les hommes et de fixer pour les régimes de pension une période d'admissibilité plus longue pour les femmes que pour les hommes. Car même si la faible rémunération des femmes ne concerne pas directement les compagnies d'assurances, il reste qu'étant fondées sur les faibles revenus qui caractérisent l'emploi des femmes, les pensions que touchent les femmes sont déjà limitées sans qu'on y ajoute des clauses discriminatoires quant à la période de cotisation permise aux femmes.

Il est encourageant de constater qu'on commence lentement à modifier certains aspects des régimes de pensions, qui portent préjudice aux femmes. Mais l'industrie des assurances a encore du chemin à faire avant d'éliminer complètement des pratiques comme celle d'exiger une mise à la retraite à un âge moins élevé pour les femmes que pour les hommes et de fixer pour les régimes de pension une période d'admissibilité plus longue pour les femmes que pour les hommes. Car même si la faible rémunération des femmes ne concerne pas directement les compagnies d'assurances, il reste qu'étant fondées sur les faibles revenus qui caractérisent l'emploi des femmes, les pensions que touchent les femmes sont déjà limitées sans qu'on y ajoute des clauses discriminatoires quant à la période de cotisation permise aux femmes.

Il est encourageant de constater qu'on commence lentement à modifier certains aspects des régimes de pensions, qui portent préjudice aux femmes. Mais l'industrie des assurances a encore du chemin à faire avant d'éliminer complètement des pratiques comme celle d'exiger une mise à la retraite à un âge moins élevé pour les femmes que pour les hommes et de fixer pour les régimes de pension une période d'admissibilité plus longue pour les femmes que pour les hommes. Car même si la faible rémunération des femmes ne concerne pas directement les compagnies d'assurances, il reste qu'étant fondées sur les faibles revenus qui caractérisent l'emploi des femmes, les pensions que touchent les femmes sont déjà limitées sans qu'on y ajoute des clauses discriminatoires quant à la période de cotisation permise aux femmes.

Il y a quelque quarante ans, l'écart entre l'espérance de vie respective des hommes et des femmes âgés de soixante-cinq ans était moins d'un an (12.98 ans pour les hommes contre 13.72 ans pour les femmes en 1931). Au début des années 70, cet écart était passé à quatre ans (13.72 ans pour les hommes contre 17.47 pour les femmes en 1971).

Les disparités entre l'espérance de vie respective des hommes et des femmes sont considérables, mais elles ne diffèrent guère des différences démontrées aux États-Unis entre l'espérance de vie de divers groupes raciaux. Il n'y a pas si longtemps que, dans ce pays, on vendait de l'assurance à des taux discriminatoires fondés sur la race. L'espérance de vie du travailleur de race noire diffèrait de celle du travailleur de race blanche, ce qui se reflétait dans des clauses discriminatoires de polices d'assurance. Ce genre de discrimination n'existe plus. On a déclaré que:

Bien que l'espérance de vie des Noirs soit inférieure à celle des Blancs, on n'utilise aucune classification fondée sur la couleur, ce genre de classification étant considéré comme inacceptable du point de vue de la politique générale. Tout comme les classifications fondées sur la couleur, les classifications fondées sur le sexe sont-elles aussi devenues suspectes... Il est clairement temps de commencer à réévaluer toutes les classifications fondées sur le sexe dans le monde des assurances.<sup>18</sup>

La politique actuelle de la plupart des gouvernements au Canada est d'éliminer toutes formes de discrimination fondée sur le sexe et des efforts particuliers sont déployés pour interdire dans la loi la discrimination en matière de conditions d'emploi. Ce principe fondamental, l'indistrie des assurances ainsi que toutes les autres industries et institutions du pays, doit l'accepter. Car la pratique d'user de discrimination fondée sur le sexe, comme sur la race, est considérée au Canada inacceptable au point de vue de la politique générale.

Si les compagnies d'assurance se réfèrent aux tables d'espérance de vie pour justifier les clauses discriminatoires dans les régimes de pensions et de rentes qu'elles vendent, elles ont du mal, par contre, à pleinement

<sup>18</sup> Déclaration de l'honorable Herbert S. Deneberg, Commissaire aux assurances, État de la Pennsylvanie, *Hearings before the Joint Economic Committee, Congress of the United States*, Quatre-vingt-troisième Congrès, Première Session, Partie 1, les 10, 11 et 12 juillet 1973, (Washington: Imprimerie du Gouvernement des États-Unis, 1973).

soixante-cinq ans et dont près d'un demi-million (484,200) se situent dans le groupe d'âge des vingt-cinq à soixante-quatre ans.<sup>14</sup> En outre, plus d'un demi-million des femmes qui ont entre quinze et soixante-cinq ans sont veuves, divorcées ou séparées. On peut présumer que la grande majorité de ces femmes doivent assurer elles-mêmes leur propre bien-être.

En plus de toutes ces femmes en âge de travailler qui n'ont pas de mari, il y a celles dont le mari, soutien d'une famille de quatre personnes, touche un revenu annuel inférieur à \$5,000 (le seuil non-officiel de la pauvreté). Le nombre de ces femmes dépasse le tiers d'un million (346,000).<sup>15</sup> Il y a aussi le nombre incalculable de femmes mariées dont les familles seraient réduites au seuil de la pauvreté ou pire si l'épouse ne travaillait pas pour maintenir un niveau de vie au moins tolérable surtout à notre époque d'inflation galopante.

Par conséquent, l'hypothèse facile que les femmes en emploi n'ont pas besoin de la protection d'une assurance est manifestement erronée même si la vente des assurances était fondée sur les besoins ou sur les revenus. Dans l'industrie privée des assurances, d'ailleurs, le principe de fonder l'assurance sur les revenus est inexistant en ce qui touche les travailleurs du sexe masculin.

L'industrie des assurances a systématiquement justifié l'écart entre les primes fixées pour les hommes et pour les femmes dans les régimes de rentes et de pensions en invoquant les tables d'espérance de vie qui traduisent les changements survenus à cet égard au cours des dernières années. Il y a quelque quarante ans, la différence entre l'espérance de vie des hommes et celle des femmes était, à la naissance, un peu plus de deux ans (60 ans pour les hommes contre 62.10 pour les femmes en 1931).<sup>16</sup> De nos jours, cette différence est de sept ans (69.34 ans pour les hommes contre 76.36 ans pour les femmes en 1971).<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Statistique Canada, Secteur du recensement, *Estimations de la population suivant l'état matrimonial, l'âge et le sexe, Canada et provinces 1972*, n° de cat. 91-203 (Ottawa: Information Canada, 1974) p. 4.

<sup>15</sup> Statistique Canada, Division du revenu et des dépenses des consommateurs, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*, n° de cat. 13-207 (Ottawa: Information Canada, 1974), p. 33.

<sup>16</sup> Statistique Canada, Division de la santé et du bien-être, *La statistique de l'état civil*, Vol. III, *Décès, 1971*, n° de cat. 84-206 (Ottawa: Information Canada, 1974), p. 64.

<sup>17</sup> Données non-publiées de Statistique Canada, Section de la statistique de l'état civil.

assurances aux États-Unis<sup>12</sup> pour justifier la pratique de fixer des primes différentes pour les hommes et pour les femmes qui souscrivent à un régime de pension ou de rente.

Nous savons que les différences générales entre les attributs physiologiques et le fonctionnement chimique de l'un et de l'autre sexe avantagent la femme dans la résistance à la plupart des maladies... Même au stade prénatal... le mâle est plus vulnérable à presque toutes les déficiences... On a toutes les raisons de croire que la plus grande susceptibilité du mâle à la plupart des maladies et déficiences, qui se manifeste dès la vie prénatale et l'enfance se maintient... On ne peut qu'en déduire, par conséquent, que dans des circonstances analogues, les femmes sont mieux adaptées à combattre les misères humaines du fait de leur supériorité génétique et de leur système chimique plus efficace.

Il semble étrange qu'après avoir fourni elle-même ce genre d'évidence quant à la supériorité biologique naturelle de l'élément féminin de l'espèce humaine et de son habilité native à résister aux misères humaines, l'industrie des assurances s'efforce ensuite de justifier les primes plus élevées exigées des femmes qui souscrivent une assurance-invalidité pour la raison qu'elles constituent un plus grand risque que ses homologues masculins.

Il est évident que pour expliquer les primes excessives d'assurance-invalidité fixées pour les femmes, il faut chercher ailleurs quand les tables de morbidité qui, selon toute expectative, auraient pu nous éclairer. Il serait peut-être utile à cet égard d'examiner plus à fond certaines des suppositions qui sous-tendent, semble-t-il, ce genre de pratiques discriminatoires. Une supposition que l'on entend souvent au Canada,<sup>13</sup> c'est que les femmes n'ont pas besoin de ce genre de protection. Pareille prémisse découle probablement du concept désuet voulant que toutes les femmes soient à la charge d'un mari qui sont tous chefs de famille et tous capables d'assurer convenablement la protection des personnes à leur charge.

Le fait demeure que le Canada compte actuellement près de deux millions (1,859,500) de femmes célibataires qui ont entre quinze et

<sup>12</sup> Déclaration de l'American Life Insurance Association et de la Health Insurance Association of America, *Hearings before the Joint Economic Committee, Congress of the United States*, Quatre-vingt-troisième Congrès, Première Session, Partie I, les 10, 11 et 12 juillet 1973 (Washington: Imprimerie du gouvernement des États-Unis, 1973).

<sup>13</sup> « Discrimination fondée sur l'âge, le sexe et l'état civil », Bulletin actuariel Mercer, Vol. 22, n° 11 (Novembre 1972).



d'absence du travail que nous pouvons tirer des enquêtes courantes<sup>8</sup> sur la population active révèlent qu'au cours des quelques dernières années, la fréquence de ces absences a été relativement stable; le taux d'absence pour cause de maladie à court terme est légèrement plus élevé chez les femmes que chez les hommes, mais le taux d'absence par suite de maladie à long terme est plus élevé chez les hommes et c'est précisément ce genre de maladie auquel s'applique l'assurance-invalidité.

En 1973, 1,82% de l'ensemble des femmes travaillant à plein temps se sont absentes du travail pour cause de maladie pour une période de plus d'une semaine. Le taux correspondant chez l'ensemble des hommes travaillant à plein temps était de 1,97%, soit une différence de quelque 8,2% en faveur des femmes.

Les statistiques sur la fréquence des maladies, fournies par les hôpitaux,<sup>9</sup> constituent une autre source de données sur les taux actuels de morbidité. Ces données révèlent que parmi les personnes souffrant des affections graves ci-dessous, le nombre des hommes dépasse celui des femmes dans les proportions suivantes:<sup>10</sup>

Cancer	342,9%
Affections cardiaques	123,3%
Ulcère	135,0%
Tumeur maligne de la vessie	213,3%
Hernie	194%
Cirrhose	100%

Il va sans dire qu'il y a d'autres maladies, où le taux est plus élevé chez les femmes que chez les hommes, entre autres, le diabète et la sclérose multiple. Mais dans l'ensemble, le taux est généralement plus élevé pour les hommes que pour les femmes dans le cas des maladies les plus débilitantes.

Cela correspond bien à l'évidence empirique accumulée par un généticien très connu dont les travaux<sup>11</sup> ont été cités par l'industrie des

<sup>8</sup> Statistique Canada.

<sup>9</sup> Statistique Canada, Division de la santé et du bien-être, *La morbidité hospitalière: liste canadienne des diagnostics*, 1971, n° de cat: 82-209 (Ottawa: Information Canada, 1974), pp. 14-75.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Amram Scheinfeld, *Your Heredity and Environment* (Philadelphia: Lippincott, 1965), pp. 217-221 (citation traduite).



même allusion à certaines données actuarielles que l'on décrit parfois comme étant «secrètes».<sup>1</sup>

On a même prétendu, dans certains secteurs du monde des assurances, qu'il n'était pas «nécessaire» d'assurer les femmes au même titre que les hommes parce que, semble-t-il, on suppose que toutes les femmes sont à la charge d'un mari gagne-pain de la famille. Se fondant sur ce genre d'hypothèses et de suppositions, l'industrie des assurances limite sérieusement la possibilité pour les femmes de souscrire une assurance-invalidité et exige systématiquement dans leur cas une prime plus élevée que celle fixée pour les hommes.

Le montant de cette différence semble parfois démesuré. Au cours d'une entrevue sur le sujet avec une économiste canadienne connue,<sup>2</sup> un représentant d'une Compagnie d'assurance<sup>3</sup> a tâché d'expliquer la situation:

Prenons l'exemple d'un homme de trente-cinq ans et d'une femme de trente-cinq ans qui souscrivent à notre police la plus élevée d'assurance-invalidité pour professionnels prévoyant une prestation mensuelle de mille dollars payable en cas d'accident ou de maladie après une période d'attente de quatre-vingt-dix jours, jusqu'à l'âge de soixante-cinq ans.

Pour l'homme, la prime annuelle serait de \$301 net et pour la femme, elle serait de \$486 net et je devine . . . que votre prochaine question va être . . . pourquoi cette énorme différence? Une fois de plus, je dois me référer aux statistiques et tables actuarielles dont se servent les actuaires pour déterminer les éléments de risques . . .

Dans ce cas-ci, la différence, qui s'élève à \$185 de plus par année pour la femme est, dit-on, fondée sur certaines «tables actuarielles». Mais le représentant d'assurance n'a pas, et peut-être ne le pouvait-il pas, produit les données auxquelles il se référerait si aisément. Evidemment, il ne faisait simplement que se conformer à des politiques et pratiques courantes chez les compagnies d'assurances tant du Canada que des États-Unis.

<sup>1</sup> Déclaration de Barbara Shack, directrice adjointe, New York Civil Liberties Union (Ligue des libertés civiles de New York), *Hearings before the Joint Economic Committee, Congress of the United States* (Audiences tenues par le Comité mixte de l'économie, Congrès des États-Unis), Quatre-vingt-troisième Congrès, Première Session, Partie I, les 10, 11 et 12 juillet 1973 (Washington: Imprimerie du gouvernement des États-Unis, 1973), p. 172.

<sup>2</sup> Société Radio Canada, «The Demand Side», entrevue avec Dian Cohen, le 20 juin 1974.

<sup>3</sup> Compagnie d'assurances Union Mutual.

# L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION FONDÉE SUR LE SEXE EN MATIÈRE D'ASSURANCE: UNE MESURE QUI S'IMPOSE\*

L'industrie des assurances fait preuve d'une timidité inhabituelle et d'une remarquable réticence quant il s'agit de rendre publics les données actuarielles auxquelles elle fait allusion pour expliquer les taux discriminatoires des primes d'assurance-invalidité établies pour les femmes. La chose est d'autant plus étrange que les compagnies d'assurance accordent beaucoup d'attention aux tables d'espérance de vie sur lesquelles elles se fondent pour justifier les différences fixées entre les hommes et les femmes en matière de rentes ou de pensions. Les taux de mortalité respectifs des hommes et des femmes diffèrent sensiblement, l'espérance de vie des femmes dépassant celle des hommes à un rythme qui s'accroît presque chaque année. Mais est-ce également le cas pour les taux de morbidité, lesquels indiquent la fréquence des maladies et des accidents? Ce sont ces taux de morbidité qui se rapportent à l'assurance-invalidité et non les taux de mortalité associés aux rentes et aux pensions.

Tant au Canada qu'aux États-Unis, l'industrie des assurances discute publiquement la disparité entre les primes exigées pour les hommes et pour les femmes en matière d'assurance-invalidité, d'assurance-vie et de régimes de pensions et de rentes sans faire de distinction entre ces diverses formes d'assurance et en invoquant, pour justifier la disparité des primes, l'écart reconnu entre l'espérance de vie respective des hommes et des femmes. Lorsque la discussion est axée sur l'assurance-invalidité, on a recours pour expliquer cette divergence, à la panoplie typique des suppositions au sujet, par exemple, de la fragilité féminine et des problèmes particuliers de la maternité. On fait

\* Prononcé lors d'une réunion de la direction de la Compagnie d'assurance Manufacturiers (Manu-Vie) à Toronto, le 12 novembre 1974.



Il est juste de se demander si, avec le temps, il ne faudra pas rationaliser ces mécanismes afin d'en accroître l'efficacité et d'en réduire les coûts. Cette rationalisation peut sembler particulièrement opportune compte tenu du fait qu'aucun de ces organismes n'est chargé d'appliquer des dispositions législatives touchant directement les femmes, surtout les dispositions relatives à l'égalité de rémunération et aux congés de maternité, cette fonction incombant à la Direction des normes du travail du ministère du Travail.

Les mécanismes existant actuellement au Canada sont, il faut le souligner, très récents et bien qu'ils aient été, en partie, institués par suite des recommandations de la Commission royale d'enquête, ces recommandations étaient théoriques car la Commission n'avait aucune expérience sur laquelle elle aurait pu fonder les résultats de ses travaux. Le Canada s'est efforcé, dans bien des domaines, de s'écarter des sentiers battus et d'expérimenter de nouveaux mécanismes. Comme c'est le cas dans la plupart des projets expérimentaux, seuls le temps et l'expérience confirmeront ou infirmeront la valeur de l'essai. La structure en place subira sans aucun doute des modifications et il faut espérer qu'elles s'effectueront sans difficulté si elles se révèlent nécessaires.

Il n'existe aucun modèle de mécanismes gouvernementaux capable d'atteindre l'objectif recherché. Dans une certaine mesure, l'expérience canadienne peut être utile à d'autres gouvernements en leur montrant certains éléments intéressants à reproduire ou encore certains éléments à éviter. Par l'entremise de son délégué à la Commission de la condition de la femme des Nations unies, le Canada est prêt à offrir des renseignements et des conseils sur la base de sa propre expérience.

Le Canada considère ses mécanismes actuels comme une simple étape vers l'égalité des chances pour les femmes, dans la loi et dans les faits, tant dans la société que dans la structure gouvernementale.

Il était inévitable que dans un régime politique comme la conté-  
dération canadienne, les mécanismes institués pour améliorer la situation  
de la femme seraient plutôt complexes. Le gouvernement fédéral, les  
dix gouvernements provinciaux et les administrations partiellement au-  
tonomes des territoires, ont tous des pouvoirs qui influent sur la situation  
de la femme dans le cadre de leurs attributions respectives. C'est pour-  
quoi, malgré l'impression de duplication qu'elle peut susciter, la mise en  
place de mécanismes apparemment identiques peut se justifier par le fait  
que chacun de ces mécanismes peut servir une entité politique distincte.  
La multiplicité d'institutions telles que les commissions de réforme  
du droit, les organismes anti-discrimination et les ministères qui traitent  
de domaines comme la sécurité sociale, la santé et le travail, n'indique pas  
nécessairement qu'il y a double emploi, chaque institution relevant d'une  
circonscription administrative distincte en vertu de la répartition des  
pouvoirs établie par la constitution. Par conséquent, tout examen de  
l'ensemble des mécanismes institués au Canada doit tenir compte de ces  
facteurs constitutionnels.

Ces facteurs ne s'appliquent toutefois pas nécessairement à l'appré-  
ciation de mécanismes institués à l'échelon fédéral. On aura noté qu'il  
existe plusieurs organismes fédéraux dont les fonctions ont trait à la  
situation de la femme tant au sein du gouvernement que dans la société.  
Parmi les services qui relèvent actuellement de la compétence fédérale,  
on trouve le Bureau du coordonnateur de la situation de la femme au  
Bureau du Conseil privé; le Bureau de la main-d'œuvre féminine, Direc-  
tion très ancienne du ministère du Travail; l'Office de la promotion  
de la femme au sein de la Commission de la Fonction publique; le  
Bureau du conseiller du programme des organisations féminines, Di-  
rection de la citoyenneté, Secrétariat d'État, et son personnel régional; le  
Bureau du conseiller spécial sur l'emploi des femmes, ministère de la  
Main-d'œuvre et de l'Immigration, et son personnel régional; et enfin,  
le Conseil consultatif de la situation de la femme qui, malgré son carac-  
tère autonome, est néanmoins financé par le gouvernement.

Bien que chacun de ces services soit doté d'un mandat particulier,  
il se peut que leurs fonctions fassent double emploi et se chevauchent  
dans une large mesure.

législatives portant sur les congés de maternité et l'égalité de rémunération. Pour donner suite à une enquête sur les emplois menée par ces enquêteurs, le Bureau projette d'établir un programme de formation et de promotion en vue de modifier les pratiques de dotation en personnel et les attitudes des employeurs.

#### d) ALBERTA

*Women's Bureau (Bureau de la main-d'œuvre féminine), gouvernement de l'Alberta*

Le *Women's Bureau* de l'Alberta diffère de ceux des autres provinces car il ne fait pas partie intégrante du ministère du Travail de la province. Le Bureau fait fonction de centre de renseignements en rassemblant et en distribuant de la documentation et en publiant toute une gamme de brochures sur divers sujets intéressant les femmes.

#### e) COLOMBIE-BRITANNIQUE

*Women's Bureau, ministère du Travail*

Le Bureau rassemble et diffuse des renseignements sur les lois, les programmes de formation, les perspectives d'emploi et les conditions de travail qui touchent les femmes. Il a pour objectif de stimuler la recherche sur divers aspects de l'emploi féminin, d'informer le public sur le rôle de la femme dans l'économie, d'inciter les femmes à acquérir une formation professionnelle adéquate et de promouvoir des conditions de travail favorables à la participation accrue des femmes dans la population active. Le Bureau assure également la liaison entre les employeurs, les syndicats, les associations féminines, les organismes sociaux et divers ministères de la province.

#### 6. *Autres organismes provinciaux*

Outre les Bureaux de la main-d'œuvre féminine et les organismes anti-discrimination susmentionnés, il existe au sein des ministères du Travail, des services chargés de l'application directe des lois relatives à l'emploi des femmes, en ce qui concerne l'égalité de rémunération et les congés de maternité.

Les programmes du Bureau visent à éliminer les préjugés et à modifier les idées désuètes à propos des femmes dans la population active. Le Bureau travaille en étroite collaboration avec les autres directions du ministère et, à cet égard, il supervise la formation et le travail des enquêteurs qui s'occupent des dispositions

*ministère du Travail*

(ii) *Women's Bureau (Bureau de la main-d'œuvre féminine),*

Le coordonnateur, qui relève du ministre chargé de la situation de la femme dans la province, assure la liaison entre les ministères provinciaux chargés d'appliquer les recommandations de la Commission royale d'enquête et le Conseil consultatif provincial de la situation de la femme.

(i) *Le coordonnateur provincial, situation de la femme*

c) SASKATCHEWAN

Le Bureau effectue ou encourage des recherches sur divers aspects de la situation des femmes en emploi, et diffuse de la documentation sur les droits des femmes dans la population active du Manitoba. Il collabore avec d'autres ministères de la province à l'élaboration de politiques sur des questions comme la garde de jour, les services d'aide familiale et l'éducation, et il entretient des relations avec les services responsables de l'application des dispositions législatives se rapportant aux femmes. En outre, il offre un service d'orientation aux femmes qui envisagent de réintégrer le marché du travail, et il publie plusieurs brochures pour informer le public sur divers sujets, dont la législation du travail de la province.

*ministère du Travail*

*Women's Bureau, (Bureau de la main-d'œuvre féminine)*

b) MANITOBA

L'Office a pour tâche d'encourager et de promouvoir les possibilités d'emploi pour les femmes dans les sociétés de la Couronne et la Fonction publique de la province.

*naires)*

(ii) *Women Crown Employees Office (Office des femmes fonction-*



Le Bureau dirige un centre d'orientation professionnelle destiné aux femmes, mais fait également fonction de consultant auprès d'autres centres d'orientation. Le Bureau effectue en outre des recherches et publie un grand nombre de brochures sur des questions intéressant les femmes dans la population active.

(1) *Women's Bureau (Bureau de la main-d'œuvre féminine)*

C'est de cette Division qui vient d'être créée au sein du ministère du Travail de la province, que relèvent le *Women's Bureau* et le *Women Crown Employees Office* dont les fonctions sont décrites ci-après. Le coordonnateur exécutif de la Division est également commissaire de la Commission de la Fonction publique de l'Ontario. Il est aussi membre d'office du Conseil de la situation de la femme de la province; ainsi la coordination des questions concernant la situation de la femme est-elle assurée au sein d'un seul organisme.

*Women's Programs Division (Division des programmes féminins), ministère du Travail*

a) ONTARIO

## 5. Gouvernements provinciaux

En plus du personnel susmentionné, un certain nombre de ministères fédéraux ont nommé une personne, généralement appelée coordonnateur de la promotion de la femme, et l'ont chargée d'examiner la situation des femmes à l'emploi et du ministère, d'encourager la formation et la promotion du personnel féminin et de surveiller l'application et les résultats des programmes pertinents.

j) *Coordonnateurs ministériels*

À cette fin, deux coordonnateurs, l'un civil, l'autre militaire, travaillent à promouvoir la pleine utilisation du potentiel de l'effectif féminin au moyen de programmes de formation et en appliquant des lignes de conduite éclairées en matière de recrutement et de promotion.

Officier supérieur des Forces canadiennes, le directeur du personnel féminin recommande et encourage la mise en œuvre de programmes en vue d'assurer l'égalité des chances aux femmes au sein des effectifs civils et militaires du minis-

*tionale*  
i) *Directeur du personnel féminin, ministère de la Défense na-*

Le directeur est chargé d'élaborer des programmes d'interaction entre la collectivité et les établissements pénitentiaires, ainsi que des programmes destinés à des groupes particuliers de détenus, dont les femmes. En outre, le directeur travaille de concert avec la Division du personnel du Service afin de trouver les moyens d'encourager les femmes à postuler des emplois au sein de ce Service. Le gouvernement a émis récemment une déclaration de principe portant qu'il doit être permis aux femmes de travailler dans les établissements pénitentiaires fédéraux.

*spéciaux, Service pénitentiaire canadien*  
h) *Directeur des relations communautaires et des programmes*

Dans le cadre du Programme des citoyens autochtones, les femmes indigènes peuvent obtenir une aide leur permettant de participer davantage à la réalisation de projets qui intéressent les femmes indigènes qu'elles aient ou non le statut d'autochtones.

En vertu de ce programme, les organisations féminines peuvent obtenir une aide technique et financière dans l'élaboration et l'exécution de projets visant à promouvoir l'éducation et l'épanouissement des femmes, à mieux sensibiliser la collectivité sur la condition féminine et à offrir des services non disponibles ailleurs dans la communauté.

*tion de la citoyenneté, Secrétaire d'Etat*  
8) *Conseiller du programme des organisations féminines, Direc-*

d'établir des contacts avec les associations féminines, les employeurs et les syndicats, et de formuler des recommandations sur les programmes et services adaptés aux besoins particuliers des femmes dans chacune de ces régions.

d) *Conseiller spécial sur le statut de la femme et les relations familiales, ministère de la Justice*

Sous la direction générale du sous-ministre de la Justice, le conseiller spécial exerce les fonctions de consultant et de conseiller juridique sur les questions ayant trait au statut de la femme et aux relations familiales dans la mesure où elles relèvent de la compétence fédérale. Le conseiller participe à l'élaboration de projets de loi sur le mariage, le divorce et les tribunaux de la famille, et se tient en rapport avec les autres gouvernements concernés par ces questions.

e) *Conseiller spécial sur la situation sociale de la femme, Santé et Bien-être social*

Le Conseiller spécial est chargé de faire des recommandations au ministère de la Santé et du Bien-être social sur l'élaboration de politiques et de programmes relatifs aux aspects de la situation de la femme qui se rapportent aux activités du ministère. Étant donné le grand nombre de programmes de santé et de sécurité sociale que le ministère admet directement ou par le truchement de subventions, le champ d'action du conseiller est très vaste. Parmi les programmes qui touchent directement les femmes et qui n'ont pas encore été mentionnés, citons le régime des allocations familiales et les services de planification familiale et d'information sur la garde de jour.

f) *Conseiller spécial sur l'emploi des femmes, Direction des programmes spéciaux, ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*

La Section de l'emploi des femmes du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration coordonne, à l'échelle nationale, les programmes en matière d'emploi, de placement, d'orientation et de formation, visant à assurer l'égalité des chances aux femmes. En outre, la Section effectue ou encourage des recherches sur les besoins particuliers des femmes. Le ministère a nommé récemment cinq conseillers régionaux chargés d'examiner la situation de la femme dans leur région respective, de faire enquête sur les plaintes venant de clientes,

c) *Commission de la Fonction publique*

Le gouvernement fédéral est le plus gros employeur du Canada et il a délégué les responsabilités relatives au recrutement et à la formation des fonctionnaires à un organisme autonome, la Commission de la Fonction publique.

i) *Office de la promotion de la femme*

Créé pour promouvoir l'égalité des chances pour les femmes à l'emploi de la Fonction publique fédérale, l'Office de la promotion de la femme est chargé de poser des programmes et des mesures spéciales afin d'assurer l'égalité des chances en matière d'emploi aux femmes fonctionnaires.

A cette fin, l'Office tient à jour le profil d'emploi des femmes dans la Fonction publique, par ministère, catégorie et niveau, effectue des études sur les tendances relatives à l'emploi des femmes, et passe régulièrement en revue la documentation sur les carrières et les occupations publiées par la Commission de la Fonction publique. L'Office collabore étroitement avec la Direction anti-discrimination créée au sein de la Commission pour veiller à ce qu'il n'y ait pas, dans la Fonction publique, de discrimination fondée sur la race, la religion ou le sexe.

ii) *Direction anti-discrimination*

Cette Direction de la Commission de la Fonction publique fait enquête sur les plaintes invoquant la discrimination fondée sur la race, la couleur, l'origine nationale, la religion ou le sexe en matière d'emploi dans la Fonction publique.

Lorsque les plaintes s'avèrent fondées, la Direction s'efforce de régler l'affaire à l'amiable. En cas d'échec, toutefois, la Commission a le pouvoir d'imposer une solution. Les enquêtes sur les plaintes émanant du personnel même de la Commission de la Fonction publique sont confiées à des enquêteurs extérieurs.



soient conformes aux politiques gouvernementales visant à supprimer la discrimination et à assurer l'égalité des chances pour les femmes. Le coordonnateur fait rapport au ministre nommé responsable devant le Cabinet de la situation de la femme.

Le Bureau du coordonnateur qui présente chaque année un rapport au Parlement par l'entremise du ministre, s'occupe des projets de loi présentés par les divers ministères et qui ont trait à la situation de la femme dans les domaines, notamment, de la sécurité sociale, de la citoyenneté, de l'immigration et du droit de la famille.

*b) Bureau de la main-d'œuvre féminine, ministère du Travail*

Le Bureau de la main-d'œuvre féminine, contrairement à la plupart des autres services qui s'occupent particulièrement de la situation de la femme dans les secteurs relevant de la compétence fédérale, existe depuis longtemps et a été créé en tant que Direction du ministère du Travail il y a vingt ans. Le Bureau a pour principal objectif d'accélérer l'évolution des attitudes et des pratiques de la société préjudiciables à la situation de la femme dans la population active du Canada. À cette fin, il a établi un vaste programme de relations publiques visant à renseigner le public en général et les femmes en emploi en particulier sur la législation du travail existante et à diffuser des données concrètes sur la situation de la main-d'œuvre féminine.

Le Bureau travaille en étroite collaboration avec les autres directions du ministère du Travail, d'autres organismes fédéraux et provinciaux, des associations de travailleurs et d'employeurs et des organismes bénévoles et professionnels dans le cadre national et international. Le Bureau s'intéresse d'ailleurs particulièrement aux politiques et aux programmes nationaux et internationaux qui touchent à la situation de la femme.

Chaque année, le Bureau publie divers documents qui traitent des caractéristiques sociales, économiques et juridiques de la femme en emploi, et il publie également un bulletin d'information trimestriel.

Le Bureau du coordonnateur a été établi au sein du Bureau du Conseil privé pour veiller à ce que les activités du gouvernement fédéral et les lignes de conduite des ministères

#### *Conseil privé*

a) *Bureau du coordonnateur, Situation de la femme, Bureau du*

*fédéral*

4. *Organismes, coordonnateurs, consultants et conseillers au niveau*

Le Conseil fait également fonction de tribune pour favoriser les discussions et l'expression d'opinions sur les recommandations de la Commission, afin que les questions qui préoccupent les femmes soient portées à l'attention tant du grand public que des députés siégeant à l'Assemblée législative de la province.

La nomination du Conseil consultatif de la situation de la femme de la Saskatchewan a été annoncée en avril 1974 par le ministre chargé des questions relatives à la condition féminine dans la province. Le Conseil est donc le dernier des organismes similaires établis jusqu'à présent. Composé de 11 membres, il a pour tâche initiale d'examiner le rapport de la Commission royale d'enquête dans son application à la province.

#### *Conseil consultatif de la situation de la femme*

c) *SASKATCHEWAN*

Contrairement aux autres Conseils, le Conseil du statut de la femme du Québec a été institué en vertu d'une loi adoptée par l'Assemblée nationale de la province en juillet 1973. Le Conseil, composé de dix membres, a pour fonction d'aviser le gouvernement sur toute question ayant trait à l'égalité, aux droits et à la situation de la femme au Québec.

#### *Conseil du statut de la femme*

b) *QUÉBEC*

Le Conseil est chargé d'informer le public et le gouvernement sur les questions relatives à la situation de la femme dans la province, et de conseiller le gouvernement sur les mesures à prendre pour améliorer la situation.

a) établir son bureau, recruter son personnel et déterminer son mandat d'après les recommandations de la Commission royale.

b) Conseiller le gouvernement dans les domaines qui concernent la femme, et soumettre un rapport annuel sur les résultats des efforts déployés en vue d'améliorer la situation de la femme au Canada;

c) Entreprendre des recherches sur des sujets se rapportant à la situation de la femme et proposer des thèmes de recherche dont pourraient se charger les gouvernements, l'industrie, les universités et les associations bénévoles;

d) Mettre sur pied des programmes destinés à corriger les attitudes et les préjugés contre la femme;

e) Proposer des lois, des lignes de conduite et des modalités destinées à améliorer la situation de la femme;

f) Travailler en liaison permanente avec les bureaux de la main-d'œuvre féminine ou autres services provinciaux du même ordre et avec les associations bénévoles qui s'intéressent particulièrement à la situation de la femme;

g) Se tenir en liaison avec la Commission des Nations Unies sur la condition de la femme et d'autres organismes nationaux pertinents.

## ECHOLON PROVINCIAL

a) ONTARIO

### *Conseil de la situation de la femme*

Le gouvernement de l'Ontario a nommé un conseil de dix-sept membres chargé de coordonner et de surveiller l'application des recommandations qui figurent dans un exposé de principes émis par le gouvernement provincial sur l'égalité des chances pour les femmes dans la province. Cet exposé de principes constitue dans une large mesure la réaction du gouvernement de l'Ontario aux recommandations formulées par la Commission royale d'enquête à l'intention du gouvernement fédéral.

ces organismes permanents influent considérablement sur la condition féminine, compte tenu de l'évolution rapide du rôle de la femme dans la société contemporaine.

## 2. *Organismes anti-discrimination aux échelons fédéral et provincial*

Le gouvernement fédéral a annoncé son intention d'appliquer la recommandation de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, qui porte sur l'institution d'une commission autonome des droits de l'homme, laquelle serait chargée notamment d'appliquer une loi fédérale interdisant la discrimination dans l'emploi, pour divers motifs, dont le sexe et l'état civil. A l'heure actuelle, c'est le ministère du Travail qui est chargé d'appliquer les dispositions législatives relatives aux congés de maternité et à l'égalité de rémunération à travail égal, et celles interdisant la discrimination dans l'emploi pour plusieurs motifs, n'incluant pas le sexe.

Les gouvernements provinciaux sont dotés d'organismes anti-discrimination sous la forme, pour la plupart, de commissions des droits de l'homme, qui sont chargés d'appliquer les lois provinciales interdisant la discrimination en matière d'emploi. Toutes ces lois provinciales, sauf une, incluent le sexe au nombre des facteurs interdits de discrimination. La majorité de ces organismes font partie intégrante du ministère du Travail de la province ou y sont associés. Ce sont également les ministères du Travail provinciaux qui appliquent, le cas échéant, les dispositions législatives concernant l'égalité de rémunération et les congés de maternité.

## 3. *Conseils consultatifs aux échelons fédéral et provincial*

### ÉCHELON FÉDÉRAL

#### *Conseil consultatif de la situation de la femme*

La Commission royale d'enquête avait recommandé qu'un conseil consultatif, formé de citoyens de toutes les régions du pays, soit nommé par le gouvernement fédéral afin de faire rapport au gouvernement et au grand public sur des questions importantes relatives à la situation de la femme. Le Conseil consultatif de la situation de la femme, composé de trente membres, a donc été nommé le 31 mai 1973. Le Conseil



Bien que les travaux de ces organismes ne portent pas spécifiquement sur la situation juridique de la femme, les recommandations de contemporain et de ses membres.

attitudes de la société et répondent aux besoins changeants de la société que les lois du Canada et des provinces correspondent à l'évolution des droit afin d'en supprimer les anomalies et les anachronismes, de façon des recommandations visant à améliorer, moderniser et réformer le législatives respectives. Ces organismes ont pour fonction de formuler façon continue et systématique, les lois adoptées par leurs Assemblées un organisme analogue chargé d'étudier et de passer en revue, de (ou voté une loi à cet effet) une commission de réforme du droit ou Le gouvernement fédéral et celui de chaque province ont tous créé

### 1. *Organismes de réforme du droit aux échelons fédéral et provincial*

Les changements recommandés par la Commission royale d'enquête nécessitaient la mise en œuvre de programmes de toutes sortes. Si l'application de certaines recommandations reposait sur des modifications législatives, d'autres dépendaient d'une évolution accélérée des attitudes au niveau notamment du système d'éducation. Dans tous les cas, pour atteindre les buts fixés par la Commission, il fallait que des mesures soient prises par tous les gouvernements et par un grand nombre d'institutions tant publiques que privées.

## III MÉCANISMES POUR OPÉRER LE CHANGEMENT

réaction du gouvernement fédéral a été très bien exprimée par le premier ministre dans un discours public qu'il a prononcé au début de 1971 et dans lequel il soulignait l'intention du gouvernement de donner priorité à l'étude des recommandations de la Commission et annonçait certaines mesures concrètes à cet égard. Le gouvernement fédéral a nommé un comité interministériel, composé de représentants des nombreux ministères fédéraux intéressés par les recommandations, et a chargé ses membres d'examiner les recommandations dans le contexte de leurs responsabilités respectives. Il a en outre désigné un ministre à qui il a confié la responsabilité devant le Cabinet de promouvoir les mesures nécessaires aux changements préconisés par la Commission royale.

## 2. Audiences tenues par la Commission

Dès le début de ses délibérations, la Commission a invité le public à lui soumettre des mémoires et elle a tenu une série d'audiences publiques à travers tout le Canada, y compris les Territoires du Nord. Près de 1,000 personnes ont témoigné devant la Commission au cours d'audiences publiques, de sorte que l'activité de la Commission reçut une large diffusion dans la presse et les autres media.

Les audiences tenues par la Commission ont atteint un objectif double. Non seulement elles ont permis aux Commissaires de rassembler des données de première main sur lesquelles ils ont pu fonder leurs recommandations, mais encore elles ont sensibilisé l'opinion publique sur divers aspects de la condition féminine au Canada, à la fois sur le plan juridique et sur le plan pratique, aspects dont beaucoup de gens, y compris des femmes, n'avaient pas pris conscience.

Un grand nombre de gens estiment que, dans cet investissement à même les deniers publics de près d'un million de dollars pour les travaux de la Commission, les audiences publiques qu'elle a tenues à travers tout le pays ont été aussi profitables que le rapport qu'elle a présenté au gouvernement plus de trois ans après sa nomination. En fait, entre le moment où la Commission a été instituée et celui où elle a déposé son rapport, il s'est dessiné dans tout le pays un mouvement notoire en faveur d'un changement et plusieurs groupes de pression féminins se sont formés, en particulier chez les jeunes.

## 3. Rapport de la Commission et réaction du gouvernement

Le rapport de la Commission royale d'enquête a traité d'une grande variété de sujets avec la société, entre autres, des chapitres sur la femme et l'économie du pays, la femme et l'éducation, la femme et la famille et la femme et la vie publique. D'autres chapitres étaient consacrés à la condition féminine face au régime fiscal, aux soins aux enfants, à la pauvreté, à l'immigration et au droit pénal. Le rapport témoigne de l'excellent travail de recherche accompli sous l'égide de la Commission, travail dont le caractère hautement spécialisé se reflète dans la qualité des réactions qu'il a suscitées.

Plus de cent cinquante recommandations ont été formulées, la plupart s'adressant au gouvernement fédéral, mais certaines également aux provinces en raison de la répartition constitutionnelle des pouvoirs. La

peut sembler pertinente aux Commissaires.

toute autre question relative à la situation de la femme au Canada qui

et

tion et à la citoyenneté en ce qui a trait aux femmes;

i) Les lois, pratiques et lignes de conduite relatives à l'immigra-

h) La situation des femmes dans le cadre du Code criminel;

g) Le mariage et le divorce;

f) Les impôts fédéraux par rapport aux femmes;

organismes fédéraux;

dérale et au sein des sociétés fédérales de la Couronne et des

et l'avancement des femmes dans la Fonction publique fé-

e) Les lois, pratiques et lignes de conduite concernant l'emploi

mesure où ils s'appliquent aux femmes;

d) Les lois et règlements fédéraux concernant le travail dans la

spécialisés;

desirent exercer à nouveau des emplois professionnels ou

spéciales concernant le recyclage des femmes mariées qui

talents et de l'instruction des femmes, y compris les exigences

fédérale en vue de permettre une meilleure utilisation des

c) Les mesures pouvant être prises en vertu de l'autorité

soudre;

être prises en vertu de l'autorité fédérale pour aider à les ré-

des femmes mariées au travail et les mesures qui pourraient

main-d'œuvre au Canada, y compris les problèmes spéciaux

b) Le rôle actuel et virtuel des femmes sur le marché de la

litiques des femmes;

a) Les lois et pratiques de ressort fédéral concernant les droits po-

Canada était chargée plus précisément de faire enquête et rapport sur:

La Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au

# 1. *Mandat de la Commission*

chent les droits et activités des femmes . . . »

et lignes de conduite du gouvernement fédéral qui concernent ou tou-

tion du Canada, particulièrement en ce qui a trait aux statuts, règlements

égard à la distribution des pouvoirs législatifs en vertu de la Constitu-

La Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada se composait de la présidente et de six commissaires, chargés de formuler des recommandations à l'intention du gouvernement quant aux mesures à prendre « afin d'assurer aux femmes des chances égales à celles des hommes dans toutes les sphères de la société canadienne, en

## II COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION DE LA FEMME AU CANADA

Au début de 1967, le gouvernement fédéral a donné suite à ces demandes en instituant une Commission royale chargée de faire enquête et rapport sur un certain nombre de questions relatives à la situation de la femme. Au Canada, la pratique, héritée de la Grande-Bretagne, de recourir à une Commission royale, est fréquemment utilisée en pareil cas. Organismes indépendants, ces Commissions possèdent certains pouvoirs prévus par la loi. Bien que financées par le gouvernement, elles sont néanmoins tout à fait autonomes dans la poursuite de leurs travaux.

Malgré la liberté relative obtenue par les femmes dans les domaines de la politique et de l'éducation, il était évident que, de par l'usage et la coutume, les femmes du Canada n'étaient traitées avec équité ni dans la loi ni dans les faits, et que le potentiel qu'elles représentaient n'était pas pleinement utilisé dans l'intérêt de la nation. Conscientes des contraintes toujours imposées par des attitudes sociales et des lois désuètes, des associations féminines dans le Canada tout entier ont commencé à exercer des pressions sur le gouvernement fédéral pour que soit menée une enquête sur la situation de la femme.

### 5. Pressions en faveur du changement

Fait significatif en ce qui concerne le niveau d'instruction générale de la population active du Canada, le nombre de femmes qui ont terminé leurs études secondaires dépasse celui des hommes. C'est le cas également pour les études post-secondaires autres qu'universitaires où les femmes en emploi possèdent un niveau d'instruction supérieur à celui des hommes en emploi. Par contre, le niveau de formation universitaire est considérablement plus élevé chez l'élément masculin que chez l'élément féminin de la population active.



représentées.

C'est au niveau des études supérieures, cependant, que les attitudes semblaient avoir considérablement évolué, évolution parfois très apparente avec l'augmentation appréciable du nombre de femmes qui s'inscrivent dans des disciplines où elles étaient jusqu'ici très faiblement représentées.

Dans le domaine de l'éducation, les femmes ont été, jusqu'à un certain point, représentées dans la plupart des facultés universitaires, bien que le nombre de femmes admises dans certaines disciplines comme le droit et la médecine ait été restreint jusqu'à ces derniers temps. Mais en dépit de l'accès relativement aisé aux études supérieures, les femmes ont eu tendance à s'y orienter en fonction des conventions sociales. On les retrouvait donc surtout dans des domaines comme les arts, les sciences domestiques et les sciences infirmières, mais on en comptait très peu dans des disciplines comme l'administration, l'économie et la gestion financière.

#### 4. *Considérations sur l'éducation*

Cependant, les femmes n'ont jamais été fortement représentées dans les Assemblées législatives du pays. Mis à part les autres facteurs qui peuvent expliquer cet état de choses, il faut tenir compte des vastes distances qui séparent les diverses régions du Canada.

A l'échelon fédéral, le droit de vote a été accordé aux femmes par une loi votée il y a plus d'un demi-siècle, mais le droit d'occuper des charges publiques, ne leur a, par contre, été donné que dix ans plus tard. Par ailleurs, certaines provinces avaient précédé le gouvernement fédéral en octroyant aux femmes le droit statutaire de vote. Au moment où la dernière province accordait le droit de vote aux femmes, il y a trente ans, le principe lui-même était universellement reconnu par toutes les administrations.

#### 3. *Considérations d'ordre politique*

A l'heure actuelle, le Canada compte environ trois millions de travailleurs. Entre 1962 et 1972, le pourcentage de femmes dans la population active s'est accru de façon très marquée, passant du quart au tiers de la population active totale. Bien que moins de la moitié des femmes en âge de travailler fassent présentement partie de la main-d'œuvre canadienne, la population active féminine a augmenté de plus d'un million au cours des dix dernières années.

à diverses reprises par suite d'amendements à la constitution, qui ne peuvent être apportés qu'avec l'assentiment de tous les gouvernements. Ces modifications constitutionnelles ont facilité le transfert au gouvernement fédéral de certains secteurs de responsabilité qui avaient d'abord été confiés aux provinces. Ainsi, le gouvernement fédéral a pu instituer et administrer directement un vaste régime de sécurité de la vieillesse destiné à tous les Canadiens de plus de soixante-cinq ans, de même qu'un régime de pensions afférant au revenu à l'intention de toutes les personnes en emploi au Canada. Ces programmes revêtent une importance particulière pour les femmes du pays qui, en moyenne, vivent plus longtemps que les hommes.

C'est aussi grâce à une modification de la constitution du Canada que le gouvernement fédéral a pu établir et administrer directement un régime national d'assurance-chômage qui couvre pratiquement tous les travailleurs, indépendamment de la province où ils résident. Ce régime présente aussi une importance particulière pour les femmes en emploi puisqu'il prévoit, entre autres, le versement de prestations de maternité. Pour examiner la condition féminine au Canada, il est donc essentiel de connaître la répartition constitutionnelle des pouvoirs afin de comprendre les différences qui existent entre les lois des diverses provinces.

## 2. *Considérations d'ordre démographique*

Dans l'ensemble, la population du Canada est aujourd'hui essentiellement urbaine, l'exode rural des dernières décennies ayant transformé notre société agricole en société fondamentalement industrielle. De plus, malgré la vaste superficie du Canada, la nature du terrain et la rigueur du climat ont influé sur la distribution démographique de sorte que la majorité de la population vit le long de la frontière méridionale du pays, qui s'étend sur une distance d'environ 3,500 milles (5,600 kilomètres) d'un océan à l'autre.

La population totale du Canada compte environ vingt-deux millions d'habitants et comprend un nombre à peu près égal d'hommes et de femmes. On compte plus de huit millions de femmes âgées de quinze ans ou plus dont le quart sont célibataires, près des deux tiers mariées et plus du dixième veuves ou divorcées.

La répartition des pouvoirs entre les deux échelons de gouvernement, telle qu'elle avait été établie à l'origine, a toutefois été modifiée

De même, le gouvernement fédéral verse aux provinces des subventions considérables pour le financement de régimes de soins médicaux et hospitaliers, sous réserve que les provinces s'engagent à dispenser ces services aux mêmes conditions à tous leurs résidents. Par conséquent, les résidents de toutes les provinces, y compris bien sûr toutes les femmes du Canada, ont droit à ces services financés par les pouvoirs publics et institués en vertu de lois provinciales.

La constitution du Canada, telle qu'elle a été adoptée il y a plus d'un siècle, répartit les secteurs de compétence entre les autorités fédérales et provinciales de sorte que les domaines, comme la santé, la sécurité sociale et l'éducation, relèvent en majeure partie de la compétence des provinces. Le domaine de l'emploi, par ailleurs, relève des deux paliers de gouvernement. Ainsi, bien que le pouvoir de légiférer en matière, notamment, de services de garde et d'assistance sociale appartienne aux provinces, le gouvernement fédéral peut accorder et accorde effectivement des subventions pour la mise en œuvre de tels programmes provinciaux.

Dans la plupart des provinces où il n'existe pas de lois relatives aux droits civils, c'est le droit coutumier, hérité de la Grande-Bretagne, qui s'applique. Le Québec diffère toutefois, à cet égard, puisque le Code civil de la province est fondé en grande partie sur l'ancien droit français. Dans certaines branches du droit comme le droit criminel et les lois relatives au mariage, au divorce et aux tribunaux de la famille, la législation fédérale s'applique dans tout le pays, mais l'exécution de ces lois relève des provinces. Par conséquent, certaines différences sont apparues d'une province à l'autre quant à la situation de la femme.

Au cours des dernières années, deux provinces (l'Alberta et la Saskatchewan) ont voté une loi énonçant ces droits, y compris le droit à l'égalité devant la loi sans distinction de sexe. À l'échelon fédéral, ces mêmes droits avaient été garantis dans la Déclaration canadienne des droits adoptée il y a environ quinze ans, soit près d'un siècle après la Confédération. L'efficacité de ces lois n'a pas encore été pleinement éprouvée dans les tribunaux du pays bien que quelques causes aient été portées devant la Cour suprême du Canada.

femmes relèvent des provinces, dont, entre autres, l'importante question des droits civils.

1. *Réalités constitutionnelles et sociales*

La situation de la femme au Canada reflète deux caractéristiques propres à notre pays, qui influent sur toutes les facettes de notre société. Le rôle qu'a joué l'immigration dans l'édification de la collectivité canadienne a eu pour effet de fusionner au sein d'une même nation des coutumes et des usages hérités d'autres cultures et d'autres traditions. Outre les communautés autochtones, indiennes et esquimaudes, la population du Canada se compose d'au moins trois groupes importants : les personnes d'origine britannique ou anglo-saxonne ; les personnes d'origine française et les ressortissants d'origines diverses. Une partie de la population canadienne, en particulier celle d'ascendance française, est profondément enracinée dans l'histoire du pays, mais un bon nombre de Canadiens d'ascendance européenne ou asiatique ne sont établis au pays que depuis une génération, d'où la diversité des influences culturelles qui se manifestent au sein d'une seule entité politique.

Plus importante en ce qui concerne la situation de la femme dans l'ensemble du pays, est toutefois la répartition constitutionnelle des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces. En effet, si certains lois visent toutes les Canadiennes sans exception, indépendamment de leur lieu de résidence, d'autres les touchent de manière différente suivant les provinces.

Le Canada est une fédération dans laquelle les secteurs de compétence sont répartis en vertu de la constitution entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Plusieurs questions qui intéressent de près les

\* Document rédigé initialement pour le Séminaire des Nations Unies sur les mécanismes nationaux visant à accélérer la participation des femmes au développement et à éliminer la discrimination fondée sur le sexe, tenu à Ottawa en septembre 1974.





Simchak, Morag MacLeod. «Equal Pay in the United States», *International Labour Review*, Vol. 103, n° 6 (Juin 1971), pp. 541-57.

United States Department of Labor, Women's Bureau, Employment Standards Administration. *Laws on Sex Discrimination in Employment*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1973.

«Title VII and the Multiple Approaches to Eliminating Employment Discrimination», résumé d'un article rédigé par Stanley P. Hebert et Charles L. Reischel, *Industrial Relations Law Digest*, Vol. XIV, n° 4 (Avril 1972), pp. 63-87.

- Burns, John E. et Burns, Catherine G. «An Analysis of the Equal Pay Act», Commerce Clearing House, Inc., *Labor Law Journal*, Vol. 24, n° 2 (Février 1973), pp. 92-99.
- Ministère du Travail du Canada, Direction des recherches sur la législation. *Normes du travail au Canada, décembre 1971*. Ottawa: Information Canada, 1972.
- Ministère du Travail du Canada, Bureau de la main-d'œuvre féminine. *Les actes internationaux et la législation canadienne fédérale et provinciale touchant la situation de la femme active*. (Décembre 1972).
- Ministère du Travail du Canada, Bureau de la main-d'œuvre féminine. *Les femmes dans la population active 1971: faits et données*.
- Fretz, C. F., et Hayman, Joanne. «Progress for Women—Men Are Still More Equal», *Harvard Business Review* (Septembre-octobre 1973), pp. 133-42.
- Grossman, Harry. «The Equal Employment Opportunity Act of 1972, Its Implications for the State and Local Government Manager», *Public Personnel Management* (Septembre-octobre 1973), pp. 370-79.
- Hrabak, William H. «EEO and Base Compensation: Effects Count, Not Intent», *Management Review* (Septembre 1973), pp. 15-20.
- Kilberg, William J. «Progress and Problems in Equal Employment Opportunity», Commerce Clearing House, Inc., *Labor Law Journal*, Vol. 24, n° 10 (Octobre 1973), pp. 651-61.
- Loebl, Francis J. jr. «The Union Role in Federal EEO Programs», *Public Personnel Management* (Mai-juin 1973), pp. 162-66.
- Sangerman, Harry. «A Look at the Equal Pay Act in Practice», Commerce Clearing House, Inc., *Labor Law Journal*, Vol. 22, n° 5 (Mai 1971), pp. 259-65.
- «Seventh Annual Report: Equal Employment Opportunity Commission for Fiscal Year Ended June 30, 1972», Commerce Clearing House, Inc., *Labor Law Reports*, Edition n° 423, Partie 2, Rapport 39 (23 Août 1973).

## BIBLIOGRAPHIE

comme telles en vertu de tout régime d'assurance-maladie ou d'assurance-incapacité temporaire ou de congés de maladie temporaires disponibles dans le cadre de l'emploi. Les politiques et les méthodes d'emploi écrites ou non sur des questions comme le début et la durée d'un congé, la possibilité d'obtenir des prolongations, le cumul de l'ancienneté et autres avantages et privilèges, la réintégration, et les versements effectués en vertu de tout régime d'assurance-maladie, d'assurance-incapacité temporaire ou de congés de maladie, qu'elles soient officielles ou non, s'appliqueront à l'incapacité due à la grossesse ou à l'accouchement dans les mêmes conditions que pour d'autres incapacités temporaires.

c) Lorsque la cessation d'emploi d'un employé en état d'incapacité temporaire est causée par une politique d'emploi qui n'accorde pas ou pas assez de congés, cette cessation d'emploi enfreint la Loi si elle a des conséquences désavantageuses pour les employés d'un sexe et n'est pas justifiée par les nécessités de l'entreprise.



c) Lorsqu'un employeur fonde la prestation d'avantages à ses employés

et à leurs conjoints et familles sur la condition que l'employé soit le « chef de famille » ou « le principal gagne-pain », les avantages tendent à n'être accessibles qu'aux seuls employés masculins et à leurs familles. Etant donné que cette condition est discriminatoire et porte atteinte aux droits des travailleuses, et que la situation de « chef de famille » ou de « principal gagne-pain » n'a aucun rapport avec l'exécution du travail, les avantages soumis à une condition de ce genre seront considérés d'emblée comme une infraction à la Loi interdisant la discrimination fondée sur le sexe.

d) Sera considérée comme méthode d'emploi illégale de la part d'un employeur de fournir des avantages aux épouses et ayants droit d'employés du sexe masculin, mais non aux maris et ayants droit des employés du sexe féminin; ou d'en faire bénéficier les maris des employés du sexe féminin et non les employés du sexe masculin. A titre d'exemple d'une telle méthode d'emploi illégale, prenons le cas d'un employeur qui accorde aux épouses d'employés des prestations de maternité mais non aux employées elles-mêmes.

e) Que le coût de tels avantages soit plus élevé pour un sexe que pour l'autre, ne pourra pas constituer une défense en vertu de la Partie VII contre une accusation de discrimination fondée sur le sexe en matière d'avantages sociaux.

f) Sera considérée comme méthode d'emploi illégale de la part d'un employeur, l'établissement d'un régime de pension ou de retraite qui fixe un âge différent de retraite obligatoire ou facultative, selon le sexe, ou différencie les prestations d'après le sexe. Une déclaration de l'avocat général en date du 12 septembre 1968, qui prévoit l'élimination progressive des différences relatives au choix de l'âge de la retraite pour certains employés qui y ont droit, est par les présentes retirée.

## [¶ 3950.10]

Art. 1604.10 Politiques d'emploi concernant la grossesse et l'accouchement

a) Une politique ou méthode d'emploi écrite ou non qui refuse à des candidates ou des travailleuses l'accès à des emplois pour cause de grossesse constitue de prime abord une infraction à la Partie VII.

b) Les incapacités occasionnelles ou accentuées par la grossesse, la fausse-couche, l'avortement, l'accouchement et la convalescence qui en résulte sont, aux fins de l'emploi, des incapacités temporaires et elles doivent être traitées

l'employeur, la description de l'emploi et la raison pour laquelle l'employeur a demandé une qualification professionnelle authentique.

c) Il appartient aux bureaux de placement de se tenir au courant des opinions et des décisions de la Commission en ce qui concerne la discrimination fondée sur le sexe.

[¶ 3950.07]

Art. 1604.7 Demandes de renseignements préalables à l'emploi, concernant le sexe—Une demande de renseignements de ce genre peut mentionner «Homme—, Femme—» ou «M., M<sup>me</sup>, M<sup>lle</sup>», à condition quelle soit faite de bonne foi, dans un but non discriminatoire. Toute demande de renseignements préalable à une offre d'emploi, qui mentionne directement ou indirectement une restriction, particularité ou discrimination fondée sur le sexe, devra être considérée comme illégale à moins de reposer sur une qualification professionnelle essentielle.

[¶ 3950.08]

Art. 1604.8 Rapport entre la Partie VII et la Loi sur l'égalité des salaires

a) Les interdictions, qui protègent les employés contre la discrimination fondée sur le sexe, contenues dans la Partie VII, sont étendues aux autres interdictions figurant dans la même partie et ne sont pas limitées par l'article 703 h) aux employés visés par la Loi sur les justes normes du travail.

b) En vertu de l'article 703 h) une défense fondée sur la Loi sur l'égalité des salaires peut être invoquée dans une action en vertu de la Partie VII.

c) Lorsqu'une telle défense est invoquée, la Commission examinera soigneusement les interprétations de l'administrateur de la Division des salaires et des heures de travail du ministre du Travail, mais elle ne sera pas liée pour autant.

[¶ 3950.09]

Art. 1604.9 Avantages sociaux

a) Les «Avantages sociaux», mentionnés ici, comprennent les prestations en cas de maladie, d'hospitalisation et d'accident, les régimes d'assurance-vie et de retraite, les programmes de partage des bénéfices et de primes au rendement, les congés, et les autres conditions et privilèges relatifs à l'emploi.

b) La discrimination entre hommes et femmes de la part de l'employeur dans le domaine des avantages sociaux sera considérée comme une méthode d'emploi illégale.

dans l'application du règlement, ce règlement constitue une discrimination fondée sur le sexe.

b) Il se peut que dans certaines circonstances, un tel règlement puisse se justifier aux termes de l'article 703 e) (1) de la Partie VII. Nous n'émettons aucune opinion sur cette question pour le moment, si ce n'est pour faire remarquer que le sexe en tant que qualification professionnelle essentielle doit être justifié en termes d'exigences spéciales d'un emploi particulier et non sur la base d'un principe général, par exemple, l'avantage à échelonner le travail.

[¶ 3950.05]

Art. 1604.5 Annonces d'offres d'emploi

Lorsqu'une annonce d'offre d'emploi mentionne une préférence, une restriction, une particularité ou une discrimination fondée sur le sexe, elle entreint la Partie VII, à moins que le sexe constitue une qualification professionnelle essentielle pour l'emploi en question. L'insertion par les éditeurs d'une annonce dans des colonnes classées selon le sexe, par exemple dans des colonnes intitulées «hommes» ou «femmes», sera considérée comme l'expression d'une préférence, d'une restriction, d'une particularité ou d'une discrimination fondée sur le sexe.

[¶ 3950.06]

Art. 1604.6 Bureaux de placement

a) L'article 703 b) de la Loi sur les droits civils stipule de façon expresse que toute discrimination, fondée sur le sexe, exercée par un bureau de placement envers toute personne est illégale. La Commission a précisé que les bureaux de placement privés qui ont exclusivement affaire aux personnes d'un seul sexe pratiquent des méthodes illégales d'emploi, sauf dans la mesure où ils se bornent à trouver des employés pour des emplois particuliers dans lesquels le sexe est une qualification professionnelle essentielle.

b) Un bureau de placement qui reçoit une demande d'emploi contenant une spécification illégale pour un employé d'un ou de l'autre sexe en partagera la responsabilité avec l'employeur s'il l'exécute en sachant que la spécification du sexe n'est pas fondée sur une qualification professionnelle essentielle. Cependant, un bureau de placement ne sera pas réputé avoir entreint la loi si, indépendamment de la décision prise à l'égard de l'employeur, il n'a aucune raison de croire que la demande de l'employeur d'une qualification professionnelle essentielle est sans fondement et s'il met à la disposition de la Commission un dossier des demandes du genre. Ce dossier comprendra le nom de

a) La Commission a établi qu'un règlement institué par l'employeur pour interdire ou limiter l'emploi de femmes mariées et qui ne s'applique pas aux hommes mariés, constitue une forme de discrimination fondée sur le sexe, interdite par la Partie VII de la Loi sur les droits civils. Le fait que ce règlement ne vise pas toutes les femmes mais seulement celles qui sont mariées ne nous semble pas pertinent, car tant que le sexe sera un facteur

Art. 1604.4 Discrimination envers les femmes mariées

[¶ 3950.04]

qu'ils occupent.

membres de l'un ou l'autre sexe à des emplois que l'on serait en droit d'attendre classification par sexe, ou crée des obstacles inacceptables à l'avancement de qui constitue une méthode d'emploi illégale si elle déguise une forme de tant des distinctions entre les travaux « lourds » et les travaux « légers », ce b) Etablir un système d'ancienneté ou une filière d'avancement en insti-

une liste d'ancienneté « féminine »; et réciproquement.

(2) Défendre à un homme, dont la mise en disponibilité est prévue, d'être placé au-dessus d'une femme employée depuis longtemps sur

emploi inclus dans une filière d'avancement « masculine », et réciproquement. (1) Interdire à une femme de postuler un emploi dit « masculin » ou un

d'emploi qui classent arbitrairement les emplois de manière à :

elle pour cet emploi. En conséquence, sont déclarées illégales les méthodes employé à moins que le sexe ne soit une qualification professionnelle essentielle le sexe lorsque cette méthode d'emploi pourrait porter atteinte à un ou de maintenir des filières d'avancement ou des listes d'ancienneté séparées a) Il est illégal de classer un emploi comme « masculin » ou « féminin »

Art. 1604.3 Filiales d'avancement et d'ancienneté séparées

[¶ 3950.03]

de tels locaux à la disposition des personnes de ce sexe. aux possibilités d'emploi de candidats ou d'employés afin d'éviter de mettre d'emploi illégales s'il refuse d'engager ou porte atteinte d'une autre manière de chaque sexe. Un employeur sera réputé avoir pratiqué des méthodes (5) Certains États exigent des salles de repos séparées pour les employés employées.

En pareil cas, l'employeur ne fournira ces avantages à ses employés, ni à ses contradiction avec la Partie VII qui la supplante dans le cas de cet employeur. ces avantages à ses employés des deux sexes, la loi de l'État est alors en ployeur peut prouver que les exigences des affaires l'empêchent de fournir (ii) Il ne procure pas les mêmes avantages aux travailleurs. Si l'em-



## b) Effet des lois des Etats sur l'emploi des femmes

(1) De nombreux Etats ont promu des lois ou décrété des règlements administratifs portant sur l'emploi des femmes. Parmi ces lois, il y a celles qui interdisent ou limitent l'emploi des femmes, p. ex. l'emploi des femmes dans certaines occupations, à certains travaux exigeant le levage ou le transport de poids dépassant certaines limites prescrites, pendant certaines heures de la nuit, en sus d'un nombre déterminé d'heures par jour ou par semaine, et pendant certaines périodes de temps avant et après l'accouchement. La Commission a constaté que ces lois et règlements ne tiennent pas compte des capacités, des préférences et des aptitudes des femmes et, par conséquent, font preuve de discrimination fondée sur le sexe. La Commission a conclu que ces lois et règlements sont en contradiction avec la Partie VII de la Loi de 1964 sur les droits civils qui les supprime. En conséquence, de telles lois ne pourront pas constituer une protection contre une méthode d'emploi déclarée par ailleurs illégale, ni une justification pour l'application de l'exception de qualification professionnelle essentielle.

(2) La Commission a conclu que les lois et règlements d'Etats qui font des distinctions injustes fondées sur le sexe quant à l'emploi de mineurs, sont en contradiction avec la Partie VII qui les supprime, dans la mesure où ces lois sont plus restrictives pour un sexe. En conséquence, les restrictions sur l'emploi de mineurs d'un sexe, en sus de celles imposées à l'autre sexe, ne pourront pas constituer une protection contre une méthode d'emploi déclarée par ailleurs illégale ou comme justification pour l'application de l'exception.

(3) Un certain nombre d'Etats exigent que les travailleuses bénéficient d'un salaire minimum et d'une prime de salaire pour les heures supplémentaires. Un employeur sera réputé avoir pratiqué des méthodes d'emploi illégales si :

(i) Il refuse d'employer ou porte atteinte d'une autre manière aux possibilités d'emploi de candidates ou de travailleuses afin d'éviter le paiement du salaire minimum ou d'heures supplémentaires imposé par la loi de l'Etat; ou

(ii) Il ne procure pas les mêmes avantages aux travailleurs.

(4) Quant aux autres lois des Etats sur l'emploi des femmes, comme celles qui exigent des périodes spéciales de repos ou de repas ou des salles de culture physique pour les femmes, la prestation de ces avantages à un seul sexe sera une infraction à la Partie VII. Un employeur sera réputé avoir pratiqué des méthodes d'emploi illégales si :

(i) Il refuse d'employer ou porte atteinte d'une autre manière aux possibilités d'emploi de candidates ou de travailleuses afin d'éviter la prestation de tels avantages; ou si

## Article 1604.1 Principes généraux

- a) Toute mention de «l'employeur» ou des «employeurs» dans la présente division n° 1604, stipule des principes applicables non seulement aux employeurs, mais aussi aux syndicats et aux bureaux de placement dans la mesure où leur action ou leur inaction puisse nuire aux possibilités d'emploi.
- b) Les options exprimées dans les déclarations antérieures de la Commission sont annulées dans la mesure où elles ne concordent pas avec celles exprimées ici.
- c) La Commission continuera d'examiner les problèmes particuliers ayant trait à la discrimination fondée sur le sexe en étudiant chaque cas séparément.

- Art. 1604.2 Le sexe en tant que qualification professionnelle essentielle
- a) La Commission est d'avis que l'exception du sexe en tant que qualification professionnelle essentielle doit être interprétée de façon circconsrite. L'emploi des expressions «emplois pour hommes» et «emplois pour femmes», tend à restreindre sans nécessité des possibilités d'emploi à l'un ou l'autre sexe.
- (1) La Commission statuera que les situations suivantes ne justifient pas l'application de l'exception du sexe en tant que qualification professionnelle essentielle:

- (i) Le refus d'employer une femme à cause de son sexe en se basant sur des suppositions quant aux caractéristiques comparatives d'emploi des femmes en général. Par exemple, la supposition voulant que le taux de roulement des femmes soit plus élevé que celui des hommes.

- (ii) Le refus d'employer une personne en se basant sur des caractéristiques stéréotypées des sexes. De ces stéréotypes qui supposent, par exemple, que les hommes sont moins capables d'assembler du matériel compliqué ou que les femmes sont moins persuasives dans la vente. Le principe de la non-discrimination exige que l'on juge les personnes d'après leurs capacités individuelles et non d'après des caractéristiques généralement attribuées au groupe.
- (iii) Le refus d'employer quelqu'un à cause des préférences de collègues de travail, de l'employeur, de clients, exception faite des mentions spécifiques figurant au sous-alinéa (2) du présent alinéa.

- (2) En cas de nécessité à des fins d'authenticité ou de véracité, la Commission considérera le sexe comme une qualification professionnelle essentielle p. ex. pour un acteur ou une actrice.

## ANNEXE B

### COMMISSION DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES DANS L'EMPLOI

Lignes de conduite en matière de discrimination fondée sur le sexe

¶ 3950

Les lignes de conduite sur la discrimination fondée sur le sexe, publiées à l'origine par la Commission de l'égalité des chances dans l'emploi le 22 novembre 1965, ont été à nouveau ré-énoncées par la Commission le 21 février 1968 (33 F.R. 3344), modifiées le 19 août 1969 (34 F.R. 13367), et une fois de plus modifiées et publiées le 30 mars 1972 (37 F.R. 6835), et mises en vigueur le 5 avril 1972. Les lignes de conduite sont consolidées dans la Partie 29 CFR, chapitre XIV, division 1604, articles 1604.1 à 1604.10, dans leur forme modifiée.<sup>1</sup>

#### Table des matières

Article	Alignéa
1604.1	Principes généraux
1604.2	Le sexe en tant que qualification profession-
1604.3	nelle essentielle
1604.4	Filières d'avancement et d'ancienneté séparées
1604.5	Discrimination envers les femmes mariées
1604.6	Annonces d'offres d'emploi
1604.7	Bureaux de placement
1604.8	Demandaes de renseignements préables à
1604.9	l'emploi, concernant le sexe
1604.10	Rapport entre la Partie VII et la Loi sur l'éga-
	lité des salaires
3950.08	Avantages sociaux
3950.09	Politiques d'emploi concernant la grossesse et
3950.10	l'accouchement

<sup>1</sup> Autorité—Les dispositions de la présente partie 1604 émise en vertu de l'article 713b), 78 Stat. 265, 42 U.S.C. 2000c-12.

Missouri	Ministère du Travail et des Relations industrielles	Commission des droits de l'homme
Montana	Commission de l'égalité des chances dans l'emploi	Commission de l'égalité des droits des citoyens
Nevada	Ministère du Travail	Commission des droits de l'homme
New Hampshire	Ministère du Travail	Commission des droits de l'homme
New Jersey	Ministère du Travail et de l'Industrie	Ministère de l'ordre et de la sécurité publique
Nouveau-Mexique	.....	Commission des droits de l'homme
New York	Ministère du Travail	Division des droits de l'homme
Dakota du Nord	Ministère du Travail	.....
Ohio	Ministère des Relations industrielles	Commission des droits civils
Oklahoma	Ministère du Travail	Commission des droits de l'homme
Oregon	Bureau du Travail	Bureau du Travail
Pennsylvanie	Ministère du Travail et de l'Industrie	Commission des relations humaines
Porto-Rico	.....	Ministère du Travail
Rhode Island	Ministère du Travail	Commission des droits de l'homme
Caroline du Sud	.....	Commission des affaires humaines
Dakota du Sud	Ministère du Travail et des Relations avec les employeurs	Commission des relations humaines
Utah	.....	Commission industrielle
Vermont	.....	.....
Washington	Ministère du Travail et de l'Industrie	Commission des droits de l'homme
Virginie-Occidentale	Ministère du Travail	Commission des droits de l'homme
Wisconsin	.....	Ministère de l'Industrie, du Travail et des Relations humaines
Wyoming	Ministère du Travail et de la Statistique	Commission des justes méthodes d'emploi
<i>Autres</i>		
Floride	La loi sur la parité salariale est appliquée par les tribunaux en tant que recours civil.	
Minnesota	A toutes fins utiles, l'application de la loi sur la parité salariale relève du ministère des droits de l'homme.	
Montana	Bien que la loi ne lui confère aucune autorité, le ministère du Travail et de l'Industrie tente de régler les cas concernant et la parité salariale et les justes méthodes d'emploi.	
	En cas d'échec, le ministère transmet les plaintes à la Division fédérale des salaires et des heures de travail, CEEC, etc.	
Vermont	Le ministère du Travail et de l'Industrie tente de régler les infractions aux justes méthodes d'emploi. De plus, il transmet les plaintes à la CEEC. Le ministère n'a aucun pouvoir légal concernant la loi sur les justes méthodes d'emploi.	
	Comme au Montana, il semble que la modalité d'application relève du procureur de l'Etat.	



<i>Etat</i>	<i>Loi sur la partie salariale</i>	<i>Loi sur les justes méthodes d'emploi</i>
Alaska	Ministère du Travail	Commission des droits de l'homme.
Arizona	Commission du Travail	Commission des droits civils
Arkansas	Ministère du Travail	Commission des justes méthodes d'emploi
Californie	Agence de l'Agriculture et des Services	Commission des justes méthodes d'emploi
Colorado	Ministère du Travail et de l'Emploi	Commission des droits civils
Connecticut	Ministère du Travail	Commission des droits de l'homme et des possibilités d'emploi
Delaware	.....	Ministère du Travail
District de Columbia	.....	Bureau des droits de l'homme
Floride	.....	Commission des relations humaines
Géorgie	Ministère du Travail	.....
Hawaii	Ministère du Travail et des Relations Industrielles	Ministère du Travail et des Relations Industrielles
Idaho	Ministère du Travail	Commission des droits de l'homme
Illinois	Ministère du Travail	Commission des justes méthodes d'emploi
Indiana	Division du Travail	Commission des droits civils
Iowa	.....	Commission des droits civils
Kansas	.....	Commission des droits civils
Kentucky	Ministère du Travail	Commission des droits de l'homme
Maine	Ministère des Affaires de la Maine	Commission des droits de l'homme
Maryland	d'œuvre Département des Licences et des Réglements	Commission des relations humaines
Massachusetts	Ministère du Travail et de l'Industrie	Commission contre la discrimination
Michigan	Ministère du Travail	Commission des droits civils
Minnesota	.....	Ministère des droits de l'homme

## ETATS-UNIS

Organismes chargés de l'application des lois des Etats sur l'égalité de rémunération et les justes méthodes d'emploi qui interdisent la discrimination fondée sur le sexe dans l'emploi privé

Territoires du Nord-Ouest	Territoire du Yukon
Commissaire, Conseil des Terri-	Commissaire, Conseil du Terri-
toires du Nord-Ouest	toire du Yukon

*Justes méthodes d'emploi*69

Il est essentiel que les dirigeants se montrent fermes au niveau international, à la fois en vue de simplifier les instruments internationaux et de mettre à exécution des programmes éducatifs pour aider les Etats Membres à comprendre les principes qui sous-tendent ces instruments.

On estime d'après l'expérience du Canada et des Etats-Unis, qu'il faudrait maintenant insister davantage sur l'élaboration de programmes anti-discrimination qui traitent de toutes les conditions d'emploi, y compris les salaires, et remplacer le principe «à travail égal salaire égal» par le principe plus large de l'égalité des chances permettant à toute la population active de participer sur un pied d'égalité dans tous les secteurs de l'emploi, sans distinction de sexe.

Il y a peu de doute qu'en ce qui concerne le Canada et les Etats-Unis, le concept de la parité salariale, tel qu'il figure dans la Convention sur l'égalité de rémunération, ne suffit plus à répondre aux besoins des travailleuses dans cette seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. On n'a pas accordé suffisamment d'importance à la convention concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, qui interdit la discrimination fondée sur le sexe dans toutes les conditions d'emploi et les professions, y compris la formation professionnelle.

Il semblerait, qu'afin de faciliter la réalisation des principes exposés dans cette convention, le Conseil d'administration de l'OIT pourait bien proposer que les principes énoncés dans la recommandation sur l'emploi des femmes ayant des responsabilités familiales soient présentés à la Conférence dans le but d'adopter une convention à cet égard. Celle-ci compléterait la convention existante et permettrait d'assurer l'égalité des chances pour toutes les travailleuses, y compris celles qui ont des responsabilités familiales.

Les chances d'intégration des travailleuses dans la population active aux Etats-Unis et au Canada se sont sans aucun doute améliorées au cours des dernières années, grâce en grande partie aux activités des associations féminines des deux pays qui ont éveillé les consciences. Cependant, la situation de l'emploi ne changera que lentement, à moins que des mesures législatives ne soient prises pour veiller à ce que leur application ne soit pas seulement possible, mais encore effectuée par des exécuteurs à l'esprit progressiste.

Il semblerait que l'expérience des États-Unis, par suite de la modification de la loi anti-discrimination, présente le meilleur espoir d'amélioration.

Le gouvernement du Canada a récemment annoncé son intention de créer une Commission des droits de l'homme au niveau fédéral, chargée d'appliquer une loi interdisant la discrimination fondée sur le sexe dans l'emploi. On projette de faire de cette commission un organisme indépendant, comptable au Parlement. Faute de projet de loi initial, il est impossible de savoir, à l'heure actuelle, jusqu'à quel point cette législation fournira la rigueur nécessaire pour faire face au problème de la discrimination fondée sur le sexe.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la législation fédérale au Canada ne vise qu'une petite partie de la population active. Néanmoins, elle exerce une influence considérable sur les gouvernements provinciaux. Pour cette raison, on peut espérer que l'exemple d'une loi fédérale forte sera suivi par les provinces, et c'est ici que souvent des perspectives pleines d'espoir pour le Canada.

La réalisation de progrès appréciables dans le domaine de l'égalité de l'emploi pour les femmes ne dépend pas seulement de la législation. Tant aux États-Unis qu'au Canada, au cours des dernières années, on a mis en œuvre un programme de relations publiques de grande envergure, destiné à déceler les pratiques discriminatoires et à provoquer un changement. Les gouvernements de ces deux pays ont pris des mesures importantes en vue de renforcer les programmes destinés aux femmes fonctionnaires fédérales, programmes qui sont actuellement reproduits dans certains autres secteurs gouvernementaux. Ces programmes s'accompagnent d'une publicité considérable qui vise à sensibiliser le public et les employeurs sur la nécessité et l'avantage d'un changement d'attitude en ce qui concerne l'emploi des femmes.

En l'absence d'une récession économique, on peut donc dire que les perspectives d'amélioration des conditions d'emploi des femmes sont bonnes. Toutefois, il est bien possible qu'une récession économique, associée à un taux de chômage élevé et persistant en période d'inflation croissante provoque une réaction défavorable. Il est encore trop tôt pour espérer que la vieille habitude d'employer les femmes en dernier et de les congédier en premier, n'aura plus cours en période de dépression économique.



discriminatoires, qui traite occasionnellement de questions étrangères à l'emploi, a évolué tout à fait en dehors des lois qui touchent les normes de l'emploi.

Dans ces circonstances, il aurait semblé plus logique de réunir les lois initiales sur la parité salariale et les dispositions concernant l'emploi dans les lois anti-discrimination ultérieures, compte tenu surtout du fait que ces dernières contiennent également les principes inhérents à la législation sur la parité salariale. Mais la séparation de ces deux types de lois, de même que celle des organismes qui les appliquent, a conduit à ce que l'on pourrait appeler un mécanisme d'affaiblissement de toute la trame de la législation sur la parité salariale.

Il est vrai que dans un petit nombre de circonscriptions administratives, les dispositions sur la parité salariale ont été incorporées dans les lois interdisant la discrimination, lesquelles sont appliquées à une seule autorité. Malheureusement, ces lois anti-discrimination se sont révélées faibles en ce qui touche leur exécution et il est impossible, en ce moment, de juger de l'efficacité de cette méthode.

## C. PERSPECTIVES

Les perspectives de succès dans l'instauration de l'égalité des chances pour les travailleurs au Canada et aux États-Unis semblaient très minces jusqu'à tout dernièrement, même si des lois sur la parité salariale avaient été votées dans les deux pays depuis de nombreuses années. Si l'on en juge d'après le passé, il semblerait même actuellement, que les efforts déployés pour exécuter les lois sur la parité salariale soient peu rentables, bien que les États-Unis commencent à marquer certains progrès depuis la modification récente de la loi fédérale sur la parité salariale. Cependant, il se peut que l'agent catalyseur de ces progrès ait été l'adoption d'une loi parallèle mais plus énergique dans le domaine des droits civils.

Au Canada également, l'évolution s'est fait dans le même sens. Bien que l'on ait connu un ou deux succès mineurs à l'échelon provincial, il n'y a eu aucun progrès spectaculaire au Canada comparable à celui qu'ont obtenu les États-Unis l'an dernier. Il est trop tôt pour mesurer la valeur des lois provinciales sur les droits de l'homme ou les justes méthodes d'emploi, mais la faiblesse des dispositions d'exécution ne semble pas d'excellente augure à l'heure actuelle.

En ce qui concerne l'application des lois sur la parité salariale, l'attitude indifférente des administrateurs de programmes, et celle des juges qui ont été saisis de cas s'y rapportant, sans oublier celle des employeurs, ont toutes contribué à empêcher la réalisation des objectifs fondamentaux de ces lois. Il y a eu et il y a toujours un manque de bonne volonté de la part des administrateurs à accepter le principe de la parité salariale, sans parler d'une franche hostilité au principe dans de nombreux cas. Bien que ce genre de difficultés ne soient pas trop surprenantes vu l'absence d'un programme éducatif suffisamment énergique pour neutraliser le conditionnement des générations, il reste que l'hostilité des tribunaux a constitué, jusqu'à ces derniers temps, une formidable entrave à l'exercice d'une justice éclairée.

#### g) Limites du champ d'application

Les limites du champ d'application des lois, surtout pendant les premières années ont également constitué un facteur limitatif de l'efficacité des lois sur la parité salariale. Ce n'est qu'en 1972, par exemple, que la loi fédérale sur la parité salariale aux États-Unis a été élargie afin d'englober une très grande partie de la population active féminine. Les lois provinciales du Canada excluent fréquemment les femmes qui travaillent dans certains types d'emplois comme l'enseignement. Les lois anti-discrimination existantes ont une portée beaucoup plus étendue et le problème est moins grave.

La faiblesse des dispositions relatives aux sanctions constitue une autre limitation qui existe toujours dans la législation canadienne et dans certains domaines de la législation américaine. Ces sanctions sont souvent trop faibles pour persuader les employeurs qu'ils ont intérêt, financièrement, à adopter les principes de la parité salariale.

#### h) Multiplicité des lois et multiplicité des organismes exécuteurs

Il n'est pas surprenant que les lois et les organismes exécuteurs soient très nombreux dans deux confédérations comme les États-Unis, composés d'un gouvernement fédéral et de cinquante États, et le Canada, composé d'un gouvernement fédéral et de dix provinces. La législation sur la parité salariale est devenue, dans la plupart des cas, une norme d'emploi intégrée aux lois sur les normes du travail appliquées par les ministères du Travail. Par ailleurs, la législation contre les pratiques

ségrégation professionnelle actuelle.

Il se peut, bien entendu, que les lois contre la discrimination permettent de rectifier la situation. Mais, à part la loi fédérale en vigueur aux États-Unis, les modalités d'exécution de ces lois sont généralement faibles. Seul le temps nous dira si des lois énergiques interdisant la discrimination de façon générale dans toutes les conditions d'emploi, y compris la formation et l'avancement, réussiront à amenuiser la

L'industrie a peut-être trouvé dans la ségrégation professionnelle un moyen d'éviter les pressions inhérentes aux lois sur la parité salariale qui les obligent à payer aux travailleuses le même salaire que celui des hommes pour un travail identique ou semblable.

Au Canada et aux États-Unis, les données statistiques tirées de l'industrie ne révèlent aucune atténuation du profil de ségrégation professionnelle fondée sur le sexe, lequel a augmenté dans certains cas. Dans quelle mesure les lois sur la parité salariale ont contribué à cette évolution: c'est un point qui n'a pas été déterminé. Mais le fait demeure que lorsque tous les employés sont des femmes, les lois sur la parité salariale sont inapplicables et ne peuvent en aucun cas contribuer à l'amélioration du salaire des femmes.

### *e) Ségrégation professionnelle*

Ce qui ressort des données statistiques disponibles est l'existence continue des disparités salariales, parfois croissantes, entre les travailleurs et les travailleuses, et de la ségrégation professionnelle continue des femmes et des hommes dans la population active.

Faute de données précises, il est impossible d'évaluer, au Canada ou aux États-Unis, le montant total des disparités salariales qui résultent de conventions à la législation sur la parité salariale.

elles pourraient servir à repérer les disparités salariales pour un travail identique ou semblable. Les données dont nous disposons sur les salaires moyens dans diverses occupations n'indiquent pas jusqu'à quel point des facteurs comme l'ancienneté, le travail à temps partiel, les variations régionales des niveaux de salaire et la proportion d'hommes et de femmes dans une industrie peuvent influencer sur l'écart entre les salaires moyens des employés et des employées.

b) *Modalités relatives aux plaintes*

Il existe toujours un certain nombre de lois sur la parité salariale qui ne sont applicables que lorsque la travailleuse dépose une plainte, bien que la faible valeur de cette modalité ait été universellement reconnue. De récentes modifications apportées aux lois sur la parité salariale dans un certain nombre de circonscriptions au Canada ont entraîné de légères améliorations car elles prévoient une procédure d'exécution identique à celle prévue par la loi fédérale aux Etats-Unis depuis quelques années.

Conformément à ces modifications, les autorités sont chargées d'effectuer des inspections suivant les modalités bien établies en rapport avec d'autres conditions d'emploi. Cependant, même ces changements n'ont donné aucun résultat tangible. Au Canada, le nombre de cas relevés par suite de telles inspections est négligeable.

c) *Modalités d'exécution*

Les modalités d'exécution des lois sur la parité salariale diffèrent d'une circonscription à l'autre. Dans certains cas, dont celui de la législation fédérale au Canada, il faut intentar une action quasi-criminelle, qui oblige les exécuteurs de la loi à fournir devant les tribunaux des preuves irréfutables qu'il n'est pas toujours possible de trouver. En conséquence, le ministère de la Justice du Canada hésite à engager des poursuites. Dans certaines provinces canadiennes, on a obtenu très peu de succès à cet égard.

Il y a seulement quatre ans, les Etats-Unis ont fait une percée importante en matière de parité salariale grâce à une décision judiciaire rendue à cet égard. Les procès suivants ont obtenu un succès relatif. Mais les progrès concernant la parité salariale n'ont commencé que lorsqu'on a modifié la législation relative à l'égalité des chances aux termes de la *Civil Rights Act* pour la rendre exécutoire. L'adoption des lois sur l'égalité des chances a entraîné une collaboration entre les exécuteurs des lois sur la parité salariale et ceux des lois sur l'égalité des chances. Grâce à cette collaboration, et avec le concours du ministère de la Justice, les Etats-Unis ont commencé à faire de réels progrès.

d) *Manque de données statistiques sur le salaire des femmes*

Les données sur les taux de salaire établis d'après le sexe, par occupation, ne sont généralement pas disponibles dans la mesure où



sur la parité salariale a provoqué une légère amélioration qui peut toutefois résulter du pouvoir grandissant d'autres lois qui interdisent la discrimination fondée sur le sexe dans toutes les conditions d'emploi. Beaucoup de progrès ont certainement été réalisés grâce à la collaboration entre plusieurs organismes fédéraux.

Il est évident qu'au début, on n'a déployé aucun effort important pour mettre énergiquement en vigueur les lois sur la parité salariale et il est tout aussi évident, qu'en l'absence de techniques appropriées, même la meilleure volonté au monde n'aurait pu aboutir à des résultats considérables.

Dans le domaine de la législation plus étendue interdisant la discrimination fondée sur le sexe, il est encore trop tôt à ce stade de l'expérience des deux pays pour évaluer convenablement les difficultés rencontrées. Bien qu'aux États-Unis la loi fédérale ait été votée depuis quelques années, ce n'est que récemment qu'elle est devenue un facteur de changement en vertu de ses nouveaux pouvoirs d'exécution. La législation canadienne est encore relativement récente et faible.

a) *Évaluation des emplois*

Toutes les autorités chargées d'appliquer les dispositions de la législation sur la parité salariale ont éprouvé une difficulté commune en ce qui touche l'évaluation des facteurs qui contribuent à l'égalité d'un travail. En règle générale, les lois ont stipulé ou les tribunaux ont interprété le travail égal comme signifiant un travail en grande partie analogue; le concept du travail identique a été presque mensuellement rejeté bien qu'à l'origine un grand nombre de lois en aient ainsi limité la définition. Mais le manque général de programmes officiels d'évaluation des emplois, et en particulier de programmes capables d'être validés sur une base objective par des experts-conseils réputés de l'extérieur, a privé ceux qui appliquent la législation des outils essentiels pour mettre en vigueur la loi sur la parité salariale.

Lorsqu'il existe, pour le même emploi, des différences dans l'échelle des salaires, il est indispensable qu'elles soient fondées sur des études objectives et empiriques des traitements et salaires. Il est essentiel de pouvoir évaluer les différences de qualification, d'effort et de responsabilité associés à l'emploi. Beaucoup de lois sur la parité salariale stipulent ces critères, mais des études sur les traitements et salaires ne sont pas disponibles.

Les difficultés relatives à la parité salariale, rencontrées dans presque toutes les administrations et dans toutes les industries qui emploient des hommes et des femmes, semblent être courantes à plusieurs égards, à la fois aux Etats-Unis et au Canada. Aux Etats-Unis, la loi fédérale

## B. DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

L'adoption récente, dans tout le pays, de lois interdisant de façon générale la discrimination fondée sur le sexe dans les conditions d'emploi, de même que le projet de loi fédéral sur les droits de l'homme offriront peut-être au problème une solution meilleure que celle apportée par les lois sur la parité salariale au cours de leurs nombreuses années d'existence non fructueuses.

Tel que mentionné ailleurs, la ségrégation professionnelle persistante des femmes dans la population active est peut-être due, en partie, à l'existence de lois sur la parité salariale, compte tenu de l'absence de lois sur les justes méthodes d'emploi interdisant la discrimination fondée sur le sexe.

Aucune instance au Canada n'a réussi un tant soit peu à faire disparaître, grâce à sa loi sur la parité salariale, l'habitude de rétribuer les femmes moins que les hommes pour un même travail ou un travail semblable.

Une caractéristique commune aux lois provinciales sur la parité salariale tient au nombre de fois que les gouvernements provinciaux ont fait passer d'une loi à l'autre les dispositions sur la parité salariale. Cela peut fort bien refléter un manque persistant de compréhension quant à l'esprit de la loi et les méthodes souhaitables pour en atteindre les objectifs. Pour les cyniques, cela pourrait même indiquer l'absence d'un motif sérieux au moment d'introduire ces dispositions dans la législation.

En résumé, il existe des dispositions législatives portant spécifiquement sur la parité salariale à travail égal dans toutes les provinces du Canada sauf le Québec.

L'Île-du-Prince-Édouard reste la seule province qui n'a encore adopté aucune loi interdisant la discrimination fondée sur le sexe dans l'emploi.

Elle n'a pas été appliquée, et bon nombre d'employeurs et de travailleurs ignorent même qu'elle existe.

C'est en 1964 que le Canada, avec le consentement des gouvernements provinciaux, a ratifié la convention n° 111 de l'OIT sur la discrimination en matière d'emploi et de profession. Pendant les années qui ont précédé cette ratification, un certain nombre d'assemblées législatives avaient déjà adopté certaines lois sur les justes méthodes d'emploi. L'Ontario avait donné l'exemple en 1951, suivi par le gouvernement fédéral et le Manitoba en 1953, par la Nouvelle-Ecosse en 1955, le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan en 1956. Mais aucune de ces lois ne mentionnait le sexe parmi les motifs interdits de discrimination dans l'emploi. L'adjonction de ce motif fut relativement lente à venir.

En 1969, la Colombie-Britannique supprima sa Loi sur les justes méthodes d'emploi pour la remplacer par une Loi sur les droits de l'homme interdisant la discrimination dans les conditions d'emploi pour un certain nombre de motifs, dont le sexe. Comme nous l'avons mentionné ci-avant, cette loi a également incorporé des dispositions concernant le salaire égal à travail égal. Mais cette loi a également peu vécu et a été remplacée en 1973 par un Code des droits de l'homme. Ce dernier diffère de l'ancienne loi principalement par ses modalités de mise en application et par ses dispositions concernant la création d'une Commission des droits de l'homme.

Terre-Neuve a adopté, en 1969, une Loi sur les droits de l'homme qui est entrée en vigueur deux ans plus tard. Cette loi renferme des dispositions concernant et la parité salariale à travail égal et la discrimination fondée sur le sexe dans les conditions d'emploi.

La publication, en 1970, du Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, qui a attiré l'attention sur l'omission, dans les lois provinciales, de dispositions interdisant la discrimination fondée sur le sexe dans les conditions d'emploi, a sans aucun doute incité les assemblées législatives provinciales à rectifier cette situation. Ainsi, comme nous l'avons déjà mentionné, la Colombie-Britannique en 1969 et 1973, l'Alberta en 1971, l'Ontario, la Saskatchewan et la Nouvelle-Ecosse en 1972 ont toutes modifié leurs lois à ce sujet de façon à y inclure le sexe comme motif interdit de discrimination dans l'emploi.

partie intégrale de la *Labour Standards Act* (Loi sur les normes du travail). Les modifications ultérieures apportées en 1971, 1972 et 1973 ont élargi la définition quelque peu étroite donnée à l'origine dans la loi. La Colombie-Britannique a également adopté en 1953 une loi sur la parité salariale, abrogée ensuite en 1969 et insérée dans une *Human Rights Act* (Loi sur les droits de l'homme), loi qui fut également abolie en 1973, et remplacée par un nouveau *Human Rights Code* (Code des droits de l'homme). Le code n'est pas encore entièrement en vigueur, mais il renferme des dispositions plus larges et des modalités d'application plus énergiques.

En 1956, le Manitoba et la Nouvelle-Ecosse ont tous deux adopté des *Equal Pay Acts* (Lois sur la parité salariale). La loi du Manitoba a été modifiée deux fois, en 1971 et en 1972. Celle de la Nouvelle-Ecosse a été abrogée en 1963, et les dispositions sur la parité salariale ont été introduites dans une loi sur les droits de l'homme. En 1969, la Nouvelle-Ecosse a de nouveau promulgué une loi séparée sur la parité salariale, qu'elle a abrogée par la suite en 1972, dans le but d'introduire les dispositions sur la parité salariale dans sa Loi sur les normes du travail.

C'est en 1957 que l'Alberta a arrêté des dispositions sur la parité salariale qui furent introduites dans l'*Alberta Labour Act* (Loi du travail de l'Alberta). En 1972, les clauses sur la parité salariale ont été supprimées et insérées dans une nouvelle loi, l'*Individuals Rights Protection Act* (Loi sur la protection des droits de la personne).

En 1959, l'Île-du-Prince-Édouard a également adopté une Loi sur la parité salariale, abrogée par la suite en 1968, et les dispositions sur la parité salariale ont été insérées dans le Code des droits de l'homme. En 1961, le Nouveau-Brunswick s'est joint aux autres provinces en décrétant une loi sur la parité salariale, la Loi sur l'égalité de rémunération pour les femmes.

Ce n'est qu'en 1964 que l'orientation initiale des lois sur la parité salariale a été modifiée par l'adoption au Québec d'une loi interdisant de façon générale la discrimination dans l'emploi, fondée sur un certain nombre de motifs, dont le sexe. Cette loi ne faisait aucune mention particulière de la parité salariale quoiqu'elle interdisait de façon générale la discrimination dans les conditions d'emploi. Malheureusement, la loi elle-même est faible, probablement parce qu'elle fut la première.



l'exécution de tâches nécessitant les mêmes qualifications, le même effort et la même responsabilité ou des qualifications, un effort et une responsabilité analogues.

En outre, les dispositions initiales de la loi maintenant abrogée qui obligeaient les femmes elles-mêmes de porter plainte, ont été rem-placées; les autorités chargées de l'application de la loi et d'autres per-sonnes peuvent maintenant interner une action. En fait, les inspecteurs chargés de l'exécution d'autres articles du Code du travail sont main-tenant appelés à appliquer les dispositions concernant la parité salariale. Un des inconvénients de la législation fédérale a trait à sa nature quasi-criminelle qui, devant les tribunaux, place le fardeau de la preuve sur la personne qui fait la déposition. Cette disposition a eu pour effet de refroidir l'enthousiasme du ministère de la Justice à tenter des poursuites judiciaires.

Peu de cas ont fait l'objet d'enquêtes et encore moins se sont soldés par un règlement, en vertu de la loi fédérale, bien que les responsables de son application soient en train de mener une vaste enquête dans une grande société afin de déterminer si, dans l'ensemble, elle observe les dispositions du Code en matière de parité salariale. Dans les domaines relevant de la compétence fédérale, le problème de la discrimination semble plus aigu dans le domaine des possibilités d'emploi que dans celui de la parité salariale. Cette situation est due, en grande partie, à la ségrégation professionnelle si visible dans des entre-prises fédérales comme les banques.

#### *b) Lois provinciales sur la parité salariale*

La première loi votée au Canada sur le principe de la parité sala-riale à travail égal a été adoptée en Ontario en 1951, la *Female Em-ployees Fair Remuneration Act* (Loi sur la rémunération équitable des employés du sexe féminin). Elle est entrée en vigueur l'année suivante. Cette loi fut révoquée dix ans plus tard en 1961, lorsque ses dispositions ont été incorporées dans l'*Ontario Human Rights Code* (Code ontarien des droits de l'homme), pour être ajoutées par la suite, en 1968, sous une forme élargie, dans l'*Employment Standards Act* (Loi sur les normes de l'emploi).

D'autres provinces suivirent l'exemple et la Saskatchewan adopta l'*Equal Pay Act* (Loi sur la parité salariale) en 1952. Cette loi fut modifiée en 1954, abrogée en 1969, pour être réintroduite en tant que

lité des salaires pour les femmes. Cette loi est demeurée dans les statuts du pays jusqu'à l'introduction d'une modification au Code canadien du travail en 1971 comportant des dispositions sur la parité salariale à travail égal. La loi originale a été abrogée par la même occasion.

Dès 1953, le gouvernement fédéral a adopté la Loi sur les justes méthodes d'emploi qui interdit la discrimination dans l'emploi fondée sur un certain nombre de motifs qui n'incluent pas le sexe. Même après la ratification par le Canada en 1964 de la convention n° 111 de l'OIT concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, aucune mesure n'a été prise pour modifier les dispositions de la loi fédérale sur les justes méthodes d'emploi. L'incorporation ultérieure des dispositions sur les justes méthodes d'emploi au Code canadien du travail n'a également modifié en rien les restrictions initiales de la loi à ce sujet.

Avec la publication en 1970 du Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, le gouvernement a toutefois annoncé son intention de prendre les mesures nécessaires pour inclure, dans le Code canadien du travail, le sexe et l'état civil en tant que motifs interdits de discrimination. En fait, on avait déposé au Parlement un projet de loi destiné à opérer cette modification, mais la clôture de la session parlementaire a interrompu les procédures législatives nécessaires et la loi n'a pas été adoptée.

Dernièrement, le gouvernement a annoncé son intention de déposer un projet de loi sur les droits de l'homme qui comprendra les dispositions sur les justes méthodes d'emploi actuellement inscrites dans le Code canadien du travail, ainsi que des dispositions concernant la discrimination fondée sur le sexe et l'état civil. Le gouvernement fédéral a déjà interdit ce genre de discrimination en vertu d'un décret sur la politique des justes salaires édicté en 1973 et touchant les contrats conclus par le gouvernement avec certains employeurs.

En substance, la seule loi fédérale qui traite spécifiquement de la parité salariale est donc le Code canadien du travail dont les dispositions en cette matière ont remplacé la loi fédérale initiale. Les dispositions de cette loi sont relativement souples et interdisent l'établissement ou le maintien de différences de salaires entre les employés du sexe masculin et du sexe féminin, travaillant dans le même établissement industriel, qui accomplissent dans les mêmes conditions de travail ou dans des conditions analogues le même travail ou un travail analogue dans

égal. A cette époque, le Conseil privé du Canada, influencé sans aucun doute par la nécessité d'encourager le recrutement des femmes dans les industries de guerre, a émis un décret annonçant que, d'après la politique établie par le gouvernement, les femmes qui accomplissaient des travaux habituellement exécutés par les hommes devraient toucher un salaire égal à travail égal.

Cependant, après l'armistice, rien n'a été fait pour légaliser ces principes décrétés en temps de guerre et aucun gouvernement fédéral ou provincial n'a pris de mesures concernant la parité salariale, jusqu'à ce que le gouvernement eut à faire face à des pénuries de main-d'œuvre au cours de la seconde Guerre mondiale.

La nécessité d'inciter les travailleuses à se joindre à la population active pendant la seconde Guerre mondiale a provoqué la seconde intervention du gouvernement fédéral dans le domaine de la parité salariale. Un arrêté sur le contrôle des salaires en temps de guerre, édicté en 1941, interdisait aux employeurs de modifier l'échelle de base des salaires ou de changer les conditions d'emploi en vigueur jusqu'à là. Dans le domaine des salaires, on ne faisait aucune distinction fondée sur le sexe, étant le seul critère. Apparemment, cette situation a causé certaines difficultés en raison de la différence entre l'expérience acquise par certains travailleurs (principalement des hommes) et le manque d'expérience des autres (surtout des femmes).

Une enquête menée par le Conseil national du travail en temps de guerre au sujet des relations du travail et des conditions salariales a soulevé certains doutes sur l'application pratique du principe du salaire égal à travail égal. Les enquêteurs ont déclaré que, selon eux, même si dans certains secteurs de production la femme moyenne est aussi productive que l'homme moyen, « dans d'autres secteurs, les travailleuses ne peuvent espérer rivaliser avec l'efficacité masculine ».

Un comité consultatif, institué avant la fin des hostilités pour étudier les problèmes d'après-guerre sur la reconstruction, a reconnu que les travailleuses avaient droit à « l'égalité des salaires, des conditions de travail et des possibilités de promotion ».

Mais ce n'est qu'en 1956 que le gouvernement fédéral adopta la première loi relative à la parité salariale pour les femmes employées dans des entreprises relevant de la compétence fédérale, la Loi sur l'éga-

Pendant la dernière année de la première Guerre mondiale (été 1918), le gouvernement du Canada a pris les premières mesures annonçant une politique d'application du principe du salaire égal à travail

## a) *Lois fédérales sur la parité salariale*

### 2. *Evolution historique des lois fédérales et provinciales au Canada*

Ces mesures dynamiques ne sont pas passées inaperçues des autres grosses sociétés dont un grand nombre ont pris des mesures de leur propre chef en vue de créer un climat plus équitable pour les travailleurs. L'effet des mesures prises jusqu'ici avec succès par la Commission a également eu des répercussions sur les travailleuses elles-mêmes, dont un nombre croissant intente des poursuites judiciaires, sans passer par la Commission, afin d'obtenir réparation des actes discriminatoires commis à leur égard.

La commission a obtenu l'assentiment de quelques-unes des plus importantes sociétés des États-Unis pour prendre des mesures destinées à éliminer la discrimination présente et future sur une base d'entente. Dans un cas (*American Telephone and Telegraph Company*), une entente a été conclue visant non seulement la mise sur pied d'un programme énergique d'action positive, mais encore le versement à des employées ainsi qu'à des employés issus de minorités ethniques ou autres d'arrangements s'élevant à 38 millions de dollars pour discrimination antérieure.

Le bilan des progrès accomplis depuis que l'*Equal Employment Opportunity Commission* a obtenu des pouvoirs exécutifs au printemps 1972, montre qu'une législation énergique alliée à une attitude décidée de ceux qui sont chargés de l'appliquer, peuvent entraîner les transformations sociales nécessaires à la réalisation du principe inhérent à un programme d'égalité des chances.

La loi fédérale prévoit. En conséquence, de nombreux États tances, la loi fédérale prévoit. En conséquence, de nombreux États La plupart des tribunaux ont statué clairement, qu'en de telles circonstances, cette disposition en plaçant des restrictions sur l'emploi des femmes et certaines lois des États ont apparemment pour effet d'invalider cette disposition en plaçant des restrictions sur l'emploi des femmes. La loi fédérale, par exemple, exige que l'on donne des chances égales aux femmes de l'incompatibilité apparente entre les deux paliers de lois. La



Dans une autre disposition, la *Civil Rights Act* étend l'interdiction de la discrimination fondée sur le sexe au domaine de l'éducation et des normes sont établies pour les établissements d'enseignement.

Un troisième moyen utilisé par le gouvernement fédéral pour éliminer la discrimination dans l'emploi pour un certain nombre de motifs, dont le sexe, est la promulgation des décrets-lois. En 1968, un décret-loi applicable aux contrats gouvernementaux a été modifié pour inclure «le sexe» parmi d'autres facteurs interdits de discrimination. Les employeurs ayant des contrats fédéraux ainsi que leurs sous-traitants, et les entrepreneurs et sous-traitants de la construction subventionnés par le gouvernement fédéral ne peuvent en aucun cas adopter de discrimination, fondée, entre autres, sur le sexe en matière de toutes conditions d'emploi. En outre, ils sont tenus aux termes de la même disposition de prendre des mesures positives pour éliminer les anciennes pratiques discriminatoires qui sont autant d'obstacles à l'égalité des chances dans l'emploi. L'*Equal Employment Opportunity Commission* veille à l'observation de ce décret qui vise 250,000 entreprises.

Les ministères et organismes fédéraux doivent également adopter, conformément à un décret-loi établi à cette fin, des programmes similaires d'action positive.

En résumé, outre les 35 lois sur la parité salariale et des 40 lois anti-discrimination votées par les États, il existe au niveau fédéral deux lois et plusieurs décrets-lois qui interdisent la discrimination dans les salaires ou l'emploi. Plusieurs d'entre eux renferment des dispositions qui se chevauchent bien que la responsabilité administrative appartenne à divers organismes. L'*Equal Pay Act* relève de la *Wage and Hour Division* du ministère du Travail des États-Unis; les dispositions analogues de la *Civil Rights Act* sont du ressort de la commission américaine de l'*Equal Employment Opportunity*, tandis que les ministères de la Santé, de l'Éducation et du Bien-être sont responsables des établissements d'enseignement; l'application du décret-loi qui vise les contrats gouvernementaux est assumée par l'*Office of Federal Contract Compliance* du ministère du Travail des États-Unis, mais son exécution incombe au ministère de la Justice.

Il conviendrait de mentionner le rapport qui existe entre la *Civil Rights Act* fédérale d'une part, et certaines lois protectrices des États d'autre part. Ce rapport a fait l'objet d'une action en justice en

Malgré les restrictions initiales de la loi, elle a causé le versement d'importants arriérés de salaires qui, en grande partie, ont été réglés volontairement sans l'intervention des tribunaux. Mais, en dépit de cas individuels les effets de la loi ne sont pas encore très visibles sur le plan national.

Peu après l'adoption de l'*Equal Pay Act*, le Congrès décrétait la *Civil Rights Act* en 1964, dont le Titre VII interdit la discrimination fondée sur la race, la couleur, la religion, le sexe ou la nationalité d'origine dans tous les secteurs de l'emploi. Cette loi, mise en application par l'*Equal Employment Opportunity Commission*, s'adressait à l'origine aux entreprises qui employaient plus de vingt-cinq personnes, mais elle a été étendue en 1972 aux entreprises à caractère commercial qui en employaient plus de quinze et elle s'applique également aux bureaux de placement et aux organisations syndicales qui s'occupent de ces employés.

Une importante disposition demande aux employeurs de s'assurer que les pratiques de dotation en personnel n'enfreignent pas les principes de la loi. Les employeurs sont tenus d'élaborer des programmes de mesures concrètes afin d'encourager les femmes, entre autres, à pénétrer dans le monde de l'emploi grâce à la mise en œuvre de programmes qui non seulement éliminent la probabilité d'une discrimination future, mais encore modifient les anciennes structures qui avaient engendré une telle situation. Il s'agit de programmes «d'action positive».

Le progrès prévu en vertu de cette disposition (Partie VII) a été paralysé au début par l'absence de sanctions en cas de transgressions. Les modalités d'application ajoutées à la loi en 1972, ont cependant modifié complètement les perspectives. Les dispositions de la loi destinées non seulement à interdire la discrimination dans l'emploi, mais aussi à prévoir la prise de mesures positives pour assurer l'égalité des chances, devenaient applicables grâce aux pouvoirs donnés à la *Equal Employment Opportunity Commission*. Le champ d'application de la loi a été en même temps largement étendu.

Après l'extension de la loi, la commission a émis de nouvelles lignes directrices sur la discrimination fondée sur le sexe. On en trouvera une copie à l'Annexe B.

## b) Lois fédérales sur la parité salariale

Aux Etats-Unis, l'intervention fédérale dans le domaine de la parité salariale remonte à l'époque de la première Guerre mondiale. A cette époque, le *War Labor Board* a mis en application une politique de non-discrimination fondée sur le sexe en matière de salaires. Une ligne de conduite identique a été adoptée au cours de la seconde Guerre mondiale et renforcée pendant la guerre de Corée lorsque le *Wage Stabilization Board* fédéral a adopté des dispositions de ce genre comme principe directeur.

Des mesures avaient été prises au Congrès pendant la dernière année de la seconde Guerre mondiale en vue d'adopter une loi sur la parité salariale, mais ce projet n'avait pas plu aux employeurs américains. Pendant dix-huit ans, des propositions ont été présentées chaque année au Congrès jusqu'à la promulgation de la loi en 1963.

L'*Equal Pay Act* de 1963 a été insérée dans la *Fair Labor Standards Act* adoptée depuis 1938 et mise en application par la *Wage and Hour Division* du ministère du Travail des Etats-Unis. Au début, la loi avait une portée assez limitée car elle ne visait ni les cadres, les fonctionnaires et les professionnels, ni les instituteurs et le personnel administratif des établissements d'enseignement. Toutefois, une modification adoptée neuf ans plus tard en a considérablement étendu l'application.

La loi interdit à tout employeur d'user de la discrimination fondée sur le sexe en rémunérant un employé d'un sexe moins cher qu'un employé de l'autre pour l'exécution au sein d'une entreprise d'un même travail exigeant les mêmes aptitudes, efforts et responsabilités et accompli dans des conditions similaires.

Le concept du travail égal, synonyme de travail identique a fait l'objet d'une interprétation juridique. Un jugement rendu par la Cour suprême des Etats-Unis en 1970 a éclairci le sens de travail «égal» pour lui donner celui de travail «égal en substance», jugement qui a marqué une étape notoire dans l'application de l'esprit de la loi.

La portée initiale de la loi fédérale a été considérablement élargie par une modification votée en 1972 qui visait quelque 15 millions d'employés de direction. A la fin de l'année suivante, l'*Equal Pay Act* s'appliquait à 63 millions de salariés aux Etats-Unis, soit environ 82 p. 100 des employés de cette catégorie.

salaires ou sur les justes méthodes d'emploi, mais dans la législation sur les salaires et les heures de travail ou sur le salaire minimum.

Actuellement, 40 Etats ont voté des lois anti-discrimination et 35 Etats ont promulgué des lois sur la parité salariale. Sept Etats n'ont aucune loi portant sur l'un ou l'autre de ces domaines.

Les dispositions sur la parité salariale, contenues dans la législation des Etats, ne visent pas tous les genres d'emplois. En fait, dans la majorité des cas, la loi prévoit des exceptions ou des exemptions ayant trait, pour la plupart, aux travailleurs agricoles, aux emplois domestiques ou à certains emplois mieux rémunérés de cols blancs. Toutefois, les lois de ces Etats se sont avérées relativement efficaces pendant les premières années qui ont suivi la promulgation de l'*Equal Pay Act* fédérale en 1963, puisqu'à l'origine, la loi fédérale elle-même ne visait pas tous les genres d'emploi. Lorsque la législation fédérale et celle des Etats entrent en conflit ou se chevauchent, c'est la première qui est prioritaire.

Dans une confédération comme les Etats-Unis, composée de tant d'Etats, il est tout à fait normal de trouver beaucoup de lois régissant la parité salariale. Cependant, l'adjonction de dispositions légales sur les justes méthodes d'emploi, qui interdisent la discrimination fondée sur le sexe dans les conditions d'emploi, a embrouillé la situation puis-que le principe de la parité salariale est, de toute évidence, contenu dans celui de la non-discrimination.

Le profil qui s'est dégagé des organismes chargés de l'application des lois des Etats, reflète dans une large mesure cette multiplicité. Dans la plupart des cas, les lois sur la parité salariale sont appliquées par les ministères du Travail. Par ailleurs, la législation sur les justes méthodes d'emploi, qui interdit la discrimination dans toutes les conditions d'emploi, y compris la rémunération, est appliquée par des commissions des droits de l'homme ou par des organismes similaires et non pas, dans la plupart des cas, par l'autorité qui est chargée d'appliquer les lois sur la parité salariale. Pourtant, il y a souvent chevauchement marqué de ces deux catégories de loi.

Une liste des organismes administratifs chargés d'appliquer les lois des Etats sur la parité salariale et sur les justes méthodes d'emploi, qui interdisent la discrimination fondée sur le sexe dans les emplois du secteur privé, figure à l'Annexe A.



la Californie, du Maine, de New York et du Rhode Island ont ren-

forcé leur législation sur la parité salariale.

L'année suivante, en 1966, la Géorgie, le Maryland et le Dakota du Sud ont décrété une loi sur la parité salariale. Le Massachusetts a ajouté à sa loi générale sur la parité salariale une loi sur la parité salariale pour certains fonctionnaires.

En 1967, le Nebraska a promu des lois sur la parité salariale, conformément à une résolution adoptée huit ans auparavant et qui recommandait à l'industrie d'adopter ce principe. Au cours des années suivantes, des lois analogues ont été adoptées par la Floride, l'Idaho, le Minnesota et le Nevada.

En plus de la loi votée spécifiquement par les Etats pour interdire la discrimination salariale basée sur le sexe pour le même travail ou un travail semblable, seuls Hawaii et le Wisconsin avaient interdit la discrimination fondée sur le sexe dans les conditions d'emploi en vertu de lois sur les justes méthodes d'emploi avant la promulgation de la *Civil Rights Act* fédérale de 1964.

Des lois sur les justes méthodes d'emploi, interdisant la discrimination en emploi pour un certain nombre de motifs, dont le sexe, ont été adoptées au cours de la dernière décennie dans plus de la moitié des Etats. En 1974, seuls l'Arkansas, la Géorgie et le Dakota du Nord n'avaient que les lois sur la parité salariale. La législation de trente-deux Etats comprenait et des lois sur la parité salariale et des lois sur les justes méthodes d'emploi<sup>1</sup>.

Huit Etats<sup>2</sup>, ainsi que le district de Columbia et Porto Rico, possèdent des lois sur les justes méthodes d'emploi sans dispositions distinctes concernant la parité salariale. Cependant, en Floride, en Indiana et en Caroline du Sud, les lois renferment une disposition particulière sur la parité salariale, tandis que les autres lois, qui interdisent la discrimination d'une manière générale, sont suffisamment larges pour inclure le concept du salaire égal à travail égal.

Dans au moins deux cas, les dispositions sur la parité salariale sont comprises non pas dans les lois portant spécifiquement sur l'égalité des

<sup>1</sup> Alaska, Arizona, Californie, Colorado, Connecticut, Floride, Hawaii, Idaho, Illinois, Indiana, Kentucky, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Hampshire, New Jersey, New York, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, Dakota du Sud, Washington, Virginie Occidentale, Wyoming.

<sup>2</sup> Delaware, Iowa, Kansas, Nouveau Mexique, Caroline du Sud, Utah, Vermont, Wisconsin.

paralysé tout progrès en matière de législation du travail, en particulier dans le domaine de toutes lois qui auraient eu certaines incidences financières sur une économie déjà serrée; ainsi, la parité salariale ne figurait pas dans la planification d'un programme urgent.

Après la déclaration de la seconde Guerre mondiale et surtout l'entrée en guerre des Etats-Unis, la situation a beaucoup changé. Une fois de plus les besoins de main-d'œuvre ont nécessité l'emploi massif de travailleuses. Quatre nouveaux Etats, l'Illinois, le Massachusetts, New York et Washington, adoptèrent des lois sur la parité salariale, mesures législatives rendues nécessaires en raison de l'embauche d'un nombre croissant de femmes pour occuper des emplois antérieurement tenus par des hommes.

Au cours des quatre années qui ont suivi la fin des hostilités, la Californie, le Connecticut, le Maine, le New Hampshire, la Pennsylvanie, le Rhode Island et l'Alaska ont adopté des lois sur la parité salariale et, pendant les années 50, le New Jersey (1952), l'Arkansas, le Colorado et l'Oregon (1955) en firent de même. De plus, en 1957, la Californie a modifié sa législation afin d'en renforcer les dispositions. L'Ohio, le Wyoming et Hawaii ont adopté des lois identiques en 1959. La législation sur la parité salariale a fait d'autres progrès appréciables au cours des années 60. En 1962, l'Arizona a adopté de nouvelles lois dans ce domaine et le Michigan a étendu la portée de sa législation sur la parité salariale (autrefois limitée à l'industrie) à tout employeur qui embauchait des hommes et des femmes. Puis le Missouri est venu ajouter en 1963 son nom à la liste des Etats possédant une loi sur la parité salariale, tandis que le Vermont introduisait le concept d'une loi sur les justes méthodes d'emploi qui, bien entendu, interdisait également toute discrimination fondée sur le sexe dans les taux de rémunération.

Suite à la promulgation, en 1963, de l'*Equal Pay Act* fédérale, le Dakota du Nord, l'Oklaoma et la Virginie ont tous voté en 1965, une loi sur la parité salariale, tandis que le Maryland, le Nebraska et l'Utah ont suivi l'exemple du Vermont en décrétant des lois similaires qui, elles aussi, interdisaient la discrimination fondée sur le sexe dans les salaires. Au cours de la même année, les gouvernements de

La paix des années 20 a modifié les besoins en main-d'œuvre des années de guerre et la crise économique des années 30 a généralement n'en fasse de même.

Les premières lois sur la parité salariale ont été adoptées aux Etats-Unis au moment où le principe de la parité salariale était reconnu sur le plan international et incorporé dans la constitution de l'OIT en 1919. Cette année-là, le Michigan et le Montana ont voté des lois à cet égard, mais il s'est écoulé près de vingt-cinq ans avant qu'un autre Etat

### a) *Lois des Etats sur la parité salariale*

*Etats-Unis.*

## 1. *Evolution historique des lois fédérales et de celles des Etats aux*

### A. PROGRÈS

En gros, l'histoire des deux confédérations est comparable sur le plan de la parité salariale.

Dans les deux pays, les données obtenues des employeurs révèlent des profils d'emploi assez semblables. Non seulement la ségrégation professionnelle n'a-t-elle pas diminué au cours des années qui ont suivi l'adoption de la première loi sur la parité salariale, mais dans certains cas, elle a augmenté. L'écart entre les salaires des hommes et ceux des femmes n'a accusé aucun changement notable en dépit de la propagation rapide des lois sur la parité salariale. Il est impossible de mesurer les conséquences des derniers changements survenus aux Etats-Unis.

Etats-Unis a commencé à porter ses fruits. muns jusqu'à une époque récente où l'action fédérale entrepise aux femmes, l'expérience des deux pays a présenté beaucoup de points communs sur la parité salariale et l'égalité des chances pour les ces deux pays sur la parité salariale et l'égalité des chances pour les

Mais, malgré les différences qui existent entre la législation de ces deux pays sur la parité salariale et l'égalité des chances pour les femmes, l'expérience des deux pays a présenté beaucoup de points communs jusqu'à une époque récente où l'action fédérale entrepise aux Etats-Unis a commencé à porter ses fruits.

chances et elles sont très récentes.

gouvernements provinciaux ont promulgué des lois sur l'égalité des nation fondée sur le sexe en matière d'emploi. Jusqu'à présent, seuls les n'existe encore aucune loi fédérale au Canada interdisant la discrimination canadienne du travail a une portée beaucoup plus faible. En outre, il pourcentage de la population active féminine, la législation fédérale

INTRODUCTION

La création et l'application de programmes sur la parité salariale au Canada et aux États-Unis font ressortir les différences constitutionnelles qui existent entre les deux confédérations. Dans les questions touchant le travail, la législation fédérale des États-Unis s'applique à chaque employé de toute entreprise qui fait du commerce avec les autres États, qui produit des biens destinés à ce commerce ou encore qui emploie du personnel dans ce but.

Au Canada, la législation fédérale du travail se borne aux emplois dans certains secteurs et types d'entreprises. Cela comprend le transport interprovincial ou international; le transport aérien; la radio et la télévision ainsi que les réseaux de télégraphie, de téléphone et de télédistribution, si leurs opérations s'étendent à plus d'une province; la navigation interprovinciale et ses opérations connexes; les banques; et certains autres secteurs particuliers qui sont déclarés d'intérêt général pour plus d'une province ou pour l'ensemble du pays. Les gouvernements provinciaux ont toute compétence pour s'occuper des questions d'emploi dans toutes les autres entreprises.

Il existe également des différences entre les deux pays en matière de compétence fédérale dans le domaine des droits civils. Aux États-Unis, la législation dans ce domaine vise non seulement l'ensemble de la population, mais détiend également le pouvoir d'outrepasser la législation des États. Au Canada, le domaine des droits civils relève uniquement en vertu de la constitution de la compétence provinciale. En raison des pouvoirs souverains de chacun des gouvernements, les lois adoptées par le Parlement fédéral sont circonscrites.

Par conséquent, alors qu'aux États-Unis la législation fédérale concernant la parité salariale et l'égalité des chances vise un important



La solution ne réside pas seulement dans l'application du principe «à travail égal, salaire égal». Il importe en outre de donner aux femmes des chances égales dans le monde du travail de façon à supprimer les obstacles qui les empêchent de participer pleinement à l'activité économique du Canada. Pour atteindre ce but, il faut, entre autres, faire en sorte que les femmes se préparent elles-mêmes en acquérant l'instruction et la spécialisation nécessaires dans les établissements d'enseignement supérieur et les écoles techniques de notre pays.

un doctorat n'a pas connu de hausse notable. La proportion des hommes qui poursuivent leurs études à ces niveaux est considérablement plus élevée que celle des femmes.

Le nombre de femmes (17% du total) qui ont obtenu une maîtrise il y a quelque dix ans (1961-62) n'a pas tellement augmenté depuis; les femmes titulaires d'une maîtrise représentaient à peine plus du cinquième (22.0%) du total en 1970-71.<sup>15</sup> Il en a été de même pour les femmes titulaires d'un doctorat dont le pourcentage s'établit toujours à moins du dixième du total (8.1% en 1961 et 9.3% en 1971.<sup>16</sup> Il est évident que si les femmes ne poursuivent pas leurs études universitaires au-delà du premier cycle, elles auront toujours du mal à s'imposer tant dans le monde professionnel que dans celui de l'éducation.

Il serait sans doute juste de dire à propos de l'écart entre les hommes et les femmes dans les domaines de l'économie et de l'éducation, que, malgré la hausse encourageante de la participation des femmes dans les milieux universitaires, leur nombre est toujours nettement disproportionné et qu'elles ne sont pas représentées de façon égale dans toutes les facultés universitaires.

Quant à l'écart des gains entre les hommes et les femmes dans la population active, les disparités ne sont que trop évidentes. De fait, en dollars réels gagnés, on constate<sup>17</sup> que, dans certains cas, l'écart va grandissant. Par exemple, entre 1969 et 1972, l'écart, en dollars, entre les gains déclarés des hommes et des femmes a augmenté dans trente-sept occupations sur un total de soixante-quatorze. Il semble que cet écart croissant soit surtout imputable à la pratique courante qui consiste à augmenter les taux de salaire sur une base procentuelle uniforme. Par exemple, si dans une occupation donnée, un travailleur est payé \$3 l'heure mais que la travailleuse ne reçoit que \$2.50 l'heure, il est évident qu'une augmentation uniforme de 6% creusera l'écart qui les sépare.

<sup>15</sup> Statistique Canada, Division de l'éducation, de la science et de la culture, *L'éducation au Canada: revue statistique pour la période 1960-61 à 1970-71* (1973), n° de catalogue 81-229 (Ottawa: Information Canada, 1973), p. 168.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 176.

<sup>17</sup> Ministère du Travail du Canada, Direction de l'économie et des recherches, *Taux de salaire, traitements et heures de travail* (Ottawa: Imprimeur de la Reine et Information Canada, 1970 et 1973).

*Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.* pp. 243-244.  
<sup>14</sup> *Ibid.*

*Ibid.*<sup>12</sup>

Il est donc encourageant de constater l'augmentation du nombre de femmes titulaires d'un baccalauréat et d'un premier grade professionnel. Malheureusement, la situation quant au nombre de femmes qui obtiennent un diplôme d'études supérieures est loin d'être aussi encourageante. Le nombre de femmes qui ont obtenu une maîtrise ou

La même tendance semble se manifester dans les facultés de médecine dont on a souvent dit qu'elles limitaient le nombre des inscriptions féminines. En dix ans seulement, le pourcentage des diplômées est passé de 10,2 à 12,8% et, à l'heure actuelle, les inscriptions féminines en médecine représentent près du cinquième (19,4%) du nombre total des inscriptions.<sup>14</sup>

Dans les facultés de droit, le nombre de femmes diplômées commence enfin à s'accroître et elles représentent près du dixième (9,4%) de tous les diplômés, amélioration appréciable par rapport au pourcentage précédent (5,6%) qui date de presque dix ans. Le pourcentage actuel est cependant toujours disproportionné sous tous les rapports. Soulignons toutefois que les femmes se rendent enfin compte de leurs talents pour l'étude du droit, comme en témoignent les données sur les inscriptions dans les facultés de droit, qui indiquent que les femmes représentent près de quinze pour cent (14,9%) du total.<sup>13</sup>

L'hésitation des femmes à orienter leurs études vers cette discipline semble d'autant plus ironique que les maisons d'affaires et les établissements commerciaux du pays sont tributaires de la main-d'œuvre féminine pour fonctionner. On trouve un grand nombre de femmes dans le monde des affaires, mais les attitudes sociales ont découragé leur aspiration à une formation spécialisée. Aujourd'hui encore, on persiste à considérer la femme-cadre comme moins féminine bien que l'on recrute beaucoup de femmes pour des emplois subalternes.

même période. En chiffres réels, cette augmentation n'est cependant guère impressionnante. Il y a dix ans, cinquante-deux femmes obtenaient un diplôme en commerce et en administration des affaires, contre trois cent trente-quatre aujourd'hui. Mais ces diplômées représentent moins du dixième (9.7%) de tous les diplômés en administration des affaires.<sup>12</sup>

Il va de soi que la situation des femmes dans les universités a

changé depuis l'époque où ces institutions refusaient de les admettre. Durant les années 20, on a enregistré un nombre considérable d'inscriptions féminines aux universités, non seulement aux études de premier cycle, mais aussi au niveau des grades supérieurs. Malheureusement, cette tendance a régressé par suite de la crise économique des années 30 et des années de guerre qui l'ont suivie.

Toutefois, au cours de la dernière décennie, le nombre de femmes diplômées des universités a quadruplé (plus de 310.5%), et, bien entendu, celui des hommes diplômés a aussi augmenté. Mais le nombre de hommes diplômés n'a augmenté que de deux fois et demie (plus de 151.3%), ce qui représente la moitié du taux d'augmentation enregistré chez les femmes<sup>9</sup>.

De tous les baccalauréats et premiers grades professionnels décernés il y a dix ans, à peine plus du quart (27.4%) le furent à des femmes; près de dix ans plus tard, le pourcentage des grades décernés aux femmes représentait plus du tiers (38.1%) du total.<sup>10</sup> Il est clair que la différence procentuelle a diminué durant cette période, mais cette diminution ne s'est pas fait sentir de façon égale dans toutes les facultés, ce qui indique à quel point les attitudes sociales profondément enracinées influent encore défavorablement sur le choix de la spécialisation des femmes.

Une certaine prudence s'impose toutefois en considérant les augmentations procentuelles comme un indice de progrès marqué dans le nombre de femmes diplômées. Cela est apparent si l'on examine le nombre des diplômées en génie et en sciences appliquées qui, en près de dix ans, a augmenté de 675%. Pourtant, cette augmentation procentuelle n'indique pas que, durant cette période, le nombre de femmes diplômées en génie et en sciences appliquées n'est passé que de quatre à trente et une, ce qui représente seulement 0.8% du nombre total dans ces deux domaines.<sup>11</sup>

De même, en commerce et en administration des affaires, le pourcentage de femmes a plus que doublé (de 4.5% à 9.7%) au cours de la

<sup>9</sup> Travail Canada, Bureau de la main-d'œuvre féminine, *Les femmes dans la population active: faits et données* (édition de 1973), (Ottawa: Information Canada, 1974) pp. 244-45.  
<sup>10</sup> *Ibid.*  
<sup>11</sup> *Ibid.*



Toutefois, si les hommes qui occupent des emplois dits «féminins» touchent des gains moyens supérieurs à ceux des femmes dans les mêmes occupations, il ne faut pas s'étonner que les gains moyens des femmes dans les occupations mixtes accusent une différence procentuelle encore plus grande. Les statistiques font état d'une constante dans toute la population active, pour les occupations qui portent le même titre: les gains moyens des femmes sont inférieurs à ceux des hommes.

Il se peut, évidemment, que les gains moyens des hommes soient plus élevés que ceux des femmes pour des raisons autres que le sexe. Il est possible que cet écart soit simplement attribuable au fait que les hommes travaillent probablement pendant cinquante-deux semaines à plein temps par année tandis que les femmes ne travaillent peut-être que pendant quarante semaines à plein temps. C'est la période de temps qu'on a utilisée pour définir l'emploi à plein temps pendant toute l'année dans le cas des données mentionnées ici. Mais le caractère systématique des différences procentuelles entre les gains, qui se retrouvent dans toute la gamme des occupations, peut difficilement s'expliquer de cette façon.

On pourrait bien se demander, par exemple, pourquoi les gains moyens des artistes masculins dépassent de plus de la moitié (57,5%) ceux des artistes féminines; pourquoi ceux des serveurs sont supérieurs de plus de la moitié (54,8%) à ceux des serveuses; et pourquoi ceux des coiffeurs dépassent de plus d'un tiers (37,5%) ceux des coiffeuses?<sup>6</sup> Prenons comme autre exemple les traitements annuels des professeurs d'universités<sup>7</sup>. Les données relatives à la période de 1963 à 1971 indiquent que dans quelque quatorze groupements sur un total de seize, l'écart en dollars entre les gains des hommes et des femmes s'est accru. Il est surtout apparent des domaines comme les sciences biologiques et les sciences sociales; dans ce dernier domaine, la différence de plus d'un tiers (36,5%) entre la médiane des salaires annuels des hommes et des femmes est particulièrement ironique.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Statistique Canada, Division de l'éducation, *Traitements et qualifications des professeurs d'universités et collèges*, 1970-71, n° de catalogue 81-203 (Ottawa: Information Canada, 1972), pp. 62-65 tel que reproduit dans la publication du Bureau de la main-d'œuvre féminine du ministère du Travail du Canada, *Les femmes dans la population active: faits et données* (édition de 1973) (Ottawa: Information Canada, 1974), pp. 93-95.

<sup>8</sup> Ibid.

# LA SITUATION DES FEMMES DANS L'ÉCONOMIE ET L'ÉDUCATION PAR RAPPORT À CELLE DE LEURS COLLÈGUES MASCULINS

Les gains moyens des gardiens d'enfants à plein temps pendant toute l'année se chiffraient, en 1970, plus du double (plus de 127.5%) de ceux des gardiennes<sup>1</sup>. Dans un monde où la coutume réserve certains genres d'emplois aux hommes et d'autres aux femmes, cette intéressante donnée nous semble quelque peu ironique. Pourtant, ce n'est pas la seule occupation considérée généralement comme féminine où les hommes reçoivent des gains moyens supérieurs à ceux des femmes.

Certaines professions, par exemple la bibliothéconomie, sont généralement considérées comme des professions féminines; pourtant les gains moyens des bibliothécaires masculins dépassent ceux des bibliothécaires féminines de presque un cinquième (18.6%).<sup>2</sup> De même, en diététique et en sciences de l'alimentation, professions également considérées comme féminines, les hommes touchent des gains moyens supérieurs à ceux des femmes de près d'un quart (22.6%).<sup>3</sup> Citons l'occupation de caissier, autrefois réservée aux hommes, mais qui tend de nos jours à devenir une occupation féminine; là encore les salaires moyens des hommes sont supérieurs de la moitié (50.9%) à ceux des femmes.<sup>4</sup> En considérant toutes ces occupations comme «féminines», nous devons admettre que le pourcentage des hommes y est en réalité très faible. Les hommes occupent le quart des emplois de bibliothécaire (25.1%), moins du dixième (6.7%) des emplois de diététicien, moins du vingtième (3.3%) des emplois de gardien d'enfant et un peu plus du dixième (11.1%) des emplois de caissier.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Données non publiées du recensement du Canada de 1971, Statistique Canada, Direction du recensement.  
<sup>2</sup> *Ibid.* Il s'agit de personnes qui ont déclaré avoir l'occupation de bibliothécaire en réponse au questionnaire du recensement de 1971. Voir «La rémunération des femmes: évolution ou régression?», p. 7.

<sup>3</sup> *Ibid.*  
<sup>4</sup> *Ibid.*  
<sup>5</sup> *Ibid.*



pays. C'est en mettant cette force morale à contribution à tous les niveaux de notre société que nous pourrions enfin briser l'isolement dans lequel

nous vivons dans ce pays multiculturel.

Les Canadiennes peuvent contribuer à assurer un noble avenir à leur pays en joignant leur force morale au grand effort national visant à percer les solitudes qui, depuis si longtemps, ont séparé les divers groupes raciaux et culturels de notre nation. Pour faire cette contribution, les femmes devront toutefois trouver elles-mêmes la voie qui mène à une pleine participation à la vie sociale, politique et économique du pays. Le droit de participation entraîne l'obligation de partager les lourdes responsabilités de notre société, responsabilités qui s'alourdissent davantage à mesure que la société devient de plus en plus complexe.

Les femmes ont déjà beaucoup progressé dans cette voie. Pour les femmes indigènes, le chemin a parfois pu paraître particulièrement ténébreux et obscur. Si, toutefois, nous avons la foi et la persévérance, un avenir prometteur nous attend. Les Indiens Navajo en ont peut-être donné la meilleure expression en disant (traduction libre) :

Suis la voie de l'arc-en-ciel

Suis la voie de la chanson

Et tu trouveras la beauté.

La nuit a toujours une fin,

Sur la voie de l'arc-en-ciel.



Notre société a besoin de force morale pour continuer de condamner ceux qui violent les droits fondamentaux de l'homme auxquels nous adhérons tous en théorie; notre pays doit pouvoir compter sur les meilleurs jugements et sur la force morale de tous ses citoyens. Il ne peut refuser plus longtemps à la moitié de sa population, c'est-à-dire aux femmes, de jouer un rôle actif dans la société.

Point n'est besoin de rappeler à une association féminine quelle forme elle aussi, dans la société canadienne, un groupe distinct et à part; pourtant, les femmes constituent le groupe le plus important numériquement auquel on refuse une participation totale dans la société canadienne. Toutes les femmes, qu'elles soient blanches ou noires, néo-canadiennes ou indigènes, athées ou protestantes, catholiques ou juives, musulmanes ou agnostiques, ont partagé cette même expérience humaine de n'être pas considérées comme des citoyennes à part entières. Elles partagent l'expérience d'avoir souvent dû assumer le rôle de gardiennes de l'unité familiale, dans des conditions souvent difficiles, faire face à l'adversité, à la famine et souvent à un climat rigoureux.

La plupart ont aussi connu le bonheur et les douleurs de l'enfance-ment. Les éléments implacables du climat canadien dirigent de façon égale les tempêtes de neige et les rafales venant de l'Arctique contre la maison de la fermière de l'Alberta et la hutte de la femme indigène des régions du nord. La femme du pêcheur sur la côte de la Gaspésie et la femme du chasseur dans les terres du Keewatin ont toutes deux élevé leur famille seules, en l'absence de leur compagnon exposé à la rigueur impitoyable de l'hiver canadien, l'un sur la mer et l'autre sur la piste de piégeage. Le froid de l'hiver rigoureux mord aussi cruellement et la chaleur de l'été accable avec autant d'intensité les femmes du Lac Saint-Jean et celles des prairies.

Le rôle particulier que la nature et la société ont assigné aux femmes devrait les unir. En effet, en temps de guerre comme en temps de paix, malades ou bien portantes, le sort commun des femmes a exigé d'elles avant tout, une force qui n'a rien de physique; car si les femmes n'avaient pas acquis une telle force morale, la structure familiale aurait pu s'effondrer et mettre en danger l'avenir de l'homme. Le patrimoine des femmes, toutes les femmes le partagent. C'est dans ce sens que les femmes ont une contribution unique à apporter au

Il y a aussi l'aversion et les préjugés qui découlent, non pas de différences physiques, mais plutôt de différences dans les croyances, les traditions et les coutumes. Chacun se fait de Dieu une image différente de celle de son voisin. A ceux qui ne croient pas en Dieu, les préceptes religieux des autres paraissent étranges. Les différences religieuses ont trop souvent conduit à l'isolement, lequel engendre à son tour la suspicion et mène inévitablement aux préjugés. Et ainsi la chaîne se forge, maillon après maillon. Mais qui peut affirmer que le Dieu de l'un est plus réel que le Dieu de l'autre? Ou que les principes de l'un sont plus authentiques que ceux de l'autre?

Cela peut aujourd'hui nous paraître irrationnel, à nous qui avons été témoins, il y a à peine trente ans, de l'inhumanité dévastatrice qui découle de l'aversion et des préjugés mais des murs se dressent encore entre les groupes d'êtres humains uniquement à cause de différences religieuses ou raciales. Le Canada, vous en êtes tous très conscients, n'a pas été exempt de telles divisions sociales, et notre société n'est pas encore juste et équitable pour tous, en droit et en fait.

L'ampleur des préjugés dans notre société se reflète malheureusement dans le genre de lois que nous avons cru bon d'adopter dans la lutte, qui s'imposait depuis longtemps, contre les pratiques discriminatoires. Dans un pays comme le Canada, il aurait mieux valu ne pas avoir besoin de recourir à la loi pour obliger un propriétaire à cesser de refuser la location de ses locaux à certaines personnes pour la seule raison que la couleur de leur peau différerait de la sienne. Pourtant les organes législatifs ont dû adopter des lois pour changer de telles pratiques. On aurait pu s'attendre à ce qu'il ne soit pas nécessaire, dans une société éclairée, de recourir à la loi pour interdire à un employeur de refuser d'embaucher un travailleur uniquement à cause d'une divergence de leurs croyances religieuses. Il a pourtant fallu que les organes législatifs du Canada adoptent des lois visant précisément à faire disparaître de telles pratiques.

Toutefois, le fait que des lois de ce genre aient été votées indique que la majorité des Canadiens sont déterminés à mettre fin à ces pratiques avilissantes pour notre société. Une loi peut ne rien changer aux convictions du bigot, mais elle peut du moins l'obliger à modifier son comportement.

longues régions côtières qui regorgeaient autrefois de poissons et d'autres produits de la mer, les vastes prairies où d'abondantes moissons de blé ont été récoltées, les grandes forêts d'où nous avons tiré d'abondants produits forestiers, les régions rocheuses, riches d'importants gisements de minerais d'où nous avons extrait d'immenses ressources naturelles, les prés verdoyants qui assurent la subsistance de notre bétail, les richesses cachées sous terre qui nous fournissent des sources d'énergie, de toutes ces richesses nous avons bénéficié, mais de combien avons-nous fait mauvais usage.

On peut se demander si les atteintes à nos richesses naturelles auraient été moins graves si les femmes avaient fait partie des organes de décision du pays. Il n'en reste pas moins que notre environnement est aujourd'hui pollué et ce, dans un monde où les femmes n'ont pas eu la chance de participer pleinement.

Il existe, dans la société canadienne, d'autres conditions défavorables, qui auraient pu prendre une orientation différente au fil des années si les femmes avaient occupé toute la place qui leur revient dans la société canadienne. Ces conditions découlent de l'absence de communication entre les divers groupes qui composent notre pays. Pendant des générations, les rapports sociaux entre les divers groupes raciaux et culturels du Canada ont été ou très faibles ou inexistant. Pourtant, nous connaissons les effets lamentables et inévitables du manque de communication entre les êtres humains.

Car, tant qu'il n'existe pas de communication entre les groupes, le manque de confiance persiste. Ce manque de confiance engendre inévitablement la suspicion et de là, il n'y a qu'un pas à l'aversion et aux préjugés. Ne pas communiquer avec les autres, cela veut dire ne poser aucune question et, bien entendu, ne recevoir aucune réponse. On ne garde les autres et on s'interroge, en silence.

La personne à la peau blanche s'étonne à la vue d'une personne à la peau jaune. La personne à la peau noire s'étonne à la vue d'une personne à la peau rougeâtre. La personne aux cheveux blonds et raides s'étonne de voir des cheveux noirs crépus. Et la personne au nez long et anguleux s'étonne de voir un nez camus. Pourquoi? Aucune étude scientifique n'a jamais pu démontrer que la différence entre les qualités humaines provenait de ces facteurs physiques. C'est pourtant là-dessus que se fondent les préjugés.

femme, au sein des tribus nord-américaines, témoigne d'une totale indépendance». Il ajoute:

«Le fait que les actes du gouvernement colonial en matière de transfert de terres portent presque tous la signature de femmes prouve l'importance accordée aux conseils de femmes dans la confédération iroquoise.»

En expliquant les modifications qui sont intervenues par la suite dans la situation de la femme chez les indigènes, il écrit:

«Les Indiens d'Amérique du Nord qui ont adopté la descendance paternelle l'ont probablement fait pendant la période d'occupation européenne.»

Aujourd'hui, les femmes du Canada réclament la possibilité de participer pleinement à la vie sociale, économique et politique de leur pays. Leur cause se fonde sur les principes établis des droits de l'homme proclamés sur les plans national et international. Elles ne font que demander pour elles-mêmes l'application de principes adoptés par le monde entier: le principe de l'égalité devant la loi et celui de l'égalité dans la vie politique, économique et sociale ainsi que dans les domaines de l'éducation et de l'emploi, pour ne mentionner que quelques-uns des principaux domaines où un changement s'impose pour que, dans notre pays, la pratique corresponde à la théorie.

Le désir de participer à la vie du pays se double, chez les Canadiennes, du besoin qu'a le Canada de leur participation. Il est impossible de savoir dans quelle mesure bon nombre des problèmes qui se posent à nous seraient différents si les femmes avaient été représentées dans les organes législatifs, politiques et économiques qui ont façonné notre histoire. Il n'existe aucun moyen de déterminer si l'expérience des femmes aurait radicalement modifié l'image de la vie canadienne d'aujourd'hui. Mais, pour le meilleur ou pour le pire, cet élément a jusqu'ici été absent.

Le Canada est une terre privilégiée, la nature ayant comblé cette partie du monde d'une plus grande part de ses richesses qu'elle n'en a ménagé à d'autres régions où les hommes et les femmes doivent tant bien que mal s'efforcer de trouver des moyens de subsistance sans l'apport de ressources naturelles. Les grands cours d'eau du Canada et les

<sup>1</sup> Brittaul, Robert, *The Mothers: The Matrarchal Theory of Social Origins*, ed. Gordon Rattray Taylor (New York: Grossel & Dunlap, 1963).



prive-t-il de l'une de ses plus importantes ressources, puisqu'il renonce aux possibilités inhérentes à la moitié de sa population.

Quand la loi touche différemment les femmes et les hommes au détriment des uns ou des autres, la qualité de la législation canadienne s'en trouve diminuée. Quand les tribunaux interprètent la loi d'une façon qui traduit l'influence de traditions sociales désuètes, de ces traditions qui acceptent une double norme de moralité, une pour les hommes et une autre pour les femmes, la qualité de la justice au Canada en est amoindrie. Quand les coutumes et les traditions sociales demeurent inmutables devant la conscience grandissante de l'injustice d'une double norme fondée sur le sexe, la qualité du mode de vie de tous les Canadiens, hommes ou femmes, en est diminuée.

Les indigènes ont été et sont encore frustrés de leurs droits sociaux, économiques et culturels dans la société canadienne. Sans minimiser le prix qu'il en a coûté aux indigènes, il faut se rendre compte qu'en permettant cet état de choses, les Canadiens ont laissé se détériorer la qualité de leur société toute entière. Il est donc satisfaisant de constater qu'on a enfin commencé grâce en grande partie au refus des indigènes eux-mêmes de tolérer plus longtemps le statu quo, à prendre des mesures pour améliorer le mode de vie de tous les Canadiens en écartant les obstacles qui ont influé défavorablement sur le sort des indigènes.

On commence également à s'efforcer de supprimer les obstacles qui ont nui à la situation de la femme dans la société canadienne. Les Canadiennes de toute couleur et de toute race, de toute culture et de toute collectivité ont, par tradition, été tenues à l'écart, privées de l'occasion de participer pleinement à la vie économique et politique du pays, de sorte que leur rôle dans la vie a été considéré comme un simple complément de celui de leurs concitoyens. Tout récemment, la Cour suprême, tribunal le plus élevé du pays, rappelait aux femmes indigènes du Canada qu'en vertu de la législation canadienne leurs droits étaient restreints.

Il n'y a pas si longtemps, le fait que la société contemporaine ait omis d'appliquer le principe de l'égalité véritable sans distinction de sexe aurait paru étrange à certains groupes indigènes. Un anthropologiste Nord avant l'avènement de l'homme blanc, que « la situation de la

Le thème de la présente assemblée de l'Association des femmes indigènes, «Notre place dans la société», pourrait tout aussi bien servir à de nombreuses associations féminines dans tout le Canada, bien qu'il ait une signification particulière pour les femmes des collectivités qui, en tant que groupe, ont été privées des avantages offerts aux autres. La société canadienne est une seule entité globalement composée de nombreux éléments, dont les deux fondamentaux sont l'élément masculin et l'élément féminin. Toutefois, les hommes et les femmes de la société canadienne appartiennent à une foule de groupes différents sur le plan culturel, ethnique et religieux, et dont chacun constitue une partie intégrante de la structure sociale globale.

Depuis quelques années seulement, nous comprenons que la qualité de cette société globale ne peut être supérieure à la qualité du plus défavorisé de ses éléments. Par conséquent, si le statut d'un groupe ethnique est inférieur à celui d'un autre groupe ethnique, la qualité de l'ensemble de la société canadienne s'en trouve réduite. Si la qualité de d'un groupe est jugée inférieure à celle d'un autre groupe, la qualité de toute la mosaïque culturelle du Canada s'en trouve par le fait même diminuée. Et si le statut d'un groupe racial est inférieur à celui d'un autre, c'est la qualité de la société canadienne tout entière qui est amoindrie.

De même, si la situation des femmes dans la société canadienne est inférieure à celle des hommes, en droit ou en fait, il s'ensuit un amoindrissement de la situation de la société canadienne dans son ensemble. En effet, dans ces circonstances, non seulement le Canada offre-t-il le visage d'une société où la justice n'est pas impartiale, mais encore se

en tant que partie intégrante et importante de nos ressources humaines. Tant que la nécessité du changement sans recours à la loi ne sera pas reconnue, la loi demeure un outil essentiel.

Il est évident que les lois votées au Canada jusqu'à présent n'ont pas constitué l'outil nécessaire. Le renforcement des lois actuelles, le remplacement des lois inapplicables et inappliquées et l'application de lois plus rigoureuses doublée de programmes efficaces de promotion et d'information, contribueront peut-être beaucoup à la création d'un monde équitable pour les travailleuses. Il y va de l'intérêt du Canada.

C'est à la lumière de tous ces facteurs qu'apparaît toute l'importance du projet, annoncé récemment<sup>28</sup> par le gouvernement fédéral, d'instituer, en vertu d'une loi<sup>29</sup>, une commission fédérale des intérêts et des droits de l'homme, loi qui renfermera des dispositions visant à supprimer la discrimination fondée sur le sexe et l'état civil en matière d'emploi. On se rappellera que la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada<sup>30</sup> recommandait, dans son rapport, la création d'un organisme de ce genre qui serait autonome et directement responsable devant le Parlement.

Nous avons déjà mentionné les limites constitutionnelles qui restreindraient forcément la portée de cette nouvelle loi fédérale. Mais les lois fédérales ont souvent servi de modèles à maintes lois provinciales; c'est pourquoi l'importance de la loi fédérale peut dépasser le cadre de son champ d'application.

Il sera donc important de noter les dispositions de cette loi, qui porteront sur des programmes d'action positive comme ceux que l'*Equal Employment Opportunities Commission* est chargée d'appliquer aux Etats-Unis. Le projet de loi modifiant le Code canadien du travail, qui avait été présenté au Parlement en 1972, prévoyait la mise en vigueur de programmes de ce genre. Des dispositions analogues ont été incorporées dans les lois de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Ecosse et, récemment, de la Colombie-Britannique.

Le Canada a, toutefois, peu d'expérience de l'application de programmes d'action positive, en particulier de programmes visant à supprimer la discrimination actuelle et future fondée sur le sexe, en matière d'emploi. Il est impossible, par conséquent, de prédire les effets à long terme de tels programmes sur le profil de l'emploi des femmes. L'expérience des Etats-Unis, il est vrai, semble indiquer un progrès à court terme très marqué découlant des lois en vigueur dans ce pays.

Esprérons que le jour est proche où la société dans laquelle nous vivons modifiera, sans avoir recours à la loi, les traditions et les coutumes qui, jusqu'ici, ont fait obstacle à la pleine utilisation des femmes

<sup>28</sup> Canada, cabinet du ministre de la Justice, communiqué du 10 décembre 1973 sur l'annonce faite par M. Lang à la Chambre des communes sur la décision du Cabinet d'instituer une commission des droits.

<sup>29</sup> *Débats du Sénat*, 27 février 1974, p. 4.

<sup>30</sup> *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada*. (Ottawa, Information Canada, 1970).



pas applicables. On se rappelle que les lois votées à ce sujet n'interdisent le versement de taux différents de rémunération qu'à l'égard des travailleurs des deux sexes qui accomplissent le même travail ou un travail semblable. Dans les secteurs où tous les travailleurs sont du même sexe, le principe du salaire égal énoncé dans la loi n'a plus d'application.

Les lois interdisant la discrimination fondée sur le sexe en matière de conditions d'emploi sont trop récentes dans notre pays pour nous permettre de déterminer si elles auraient influé, de façon différente, sur le profil de l'emploi de la population active féminine. On ne peut que se demander si des lois rigoureuses, applicables et appliquées, interdisant la discrimination fondée sur le sexe en matière d'avancement, de formation professionnelle, de recrutement et de rémunération, auraient beaucoup modifié la situation actuelle de l'emploi.

Il ressort de l'histoire des lois actuelles que plusieurs facteurs sont nécessaires à la réalisation des objectifs fondamentaux de la loi. En premier lieu, il faut que la loi soit rédigée dans une langue claire pour en assurer l'application sans équivoque. Il faut de plus que la loi prévoie des sanctions suffisantes pour décourager fortement les transgressions pour des raisons non seulement humanitaires mais aussi économiques.

Le deuxième facteur important a trait à l'attitude des législateurs, des responsables de l'application de la loi et des tribunaux chargés de l'exécuter. Sans une interprétation éclairée de la loi et une intention ferme de l'appliquer, la loi la plus rigoureuse et la mieux rédigée est vouée à l'échec.

Le troisième facteur d'importance, qui se rapporte évidemment aux deux premiers, se situe aux plans de la promotion et de l'information. Si patrons et employées ignorent que la loi existe et si peu d'efforts sont déployés pour informer les intéressés des dispositions de cette loi, celle-ci sera évidemment dépréciée.

Malheureusement, les lois sur l'égalité de rémunération n'ont pas assuré aux travailleuses le salaire égal auquel la loi leur donne droit. Toutes les données statistiques indiquent la persistance des disparités salariales. Fait encore plus regrettable, les statistiques révèlent une concentration croissante de la population active féminine dans des occupations faiblement rémunérées.

tion active totale. Durant la dernière décennie, l'élément féminin de la population active a augmenté de 68,6%, contre 25,6% pour l'élément masculin<sup>24</sup>. Le niveau d'instruction de la main-d'œuvre féminine est comparable presque en tous points à celui de la main-d'œuvre masculine, bien que la nature de la formation reçue diffère.

Toutefois, le profil de l'emploi des femmes est assez rigide en ce sens que la grande majorité des travailleuses est concentrée dans un groupe relativement restreint d'occupations dites «féminines» et traditionnellement faiblement rémunérées.

Des trois millions de travailleuses au Canada, le tiers (32,9%) se retrouvent dans les emplois de bureau; le cinquième (21,4%) travaillent dans le secteur des services. Moins du cinquième (17,4%) sont dans les catégories professionnelles, telles que les sciences infirmières et l'enseignement; et le dixième seulement (10,9%) sont employées dans les secteurs de production. Les autres occupations comptant un effectif féminin sont la vente (8,1%); l'administration (4,2%); l'agriculture (2,5%); les communications (2,1%); et les emplois non spécialisés (1,1%)<sup>26</sup>.

Ce profil ne constitue guère un progrès par rapport à la situation d'il y a dix ans. À cette époque, la population active féminine n'était pas aussi fortement concentrée dans une seule catégorie d'occupations. Au niveau des emplois de bureau, par exemple, l'effectif féminin représentait un pourcentage moins élevé (29,9%) de la population active féminine. Il est évident qu'on assiste à une concentration croissante des femmes en emploi dans ce secteur faiblement rémunéré et offrant peu de possibilités d'avancement. Il y a dix ans, les femmes constituaient 62,7% de l'ensemble des employés de bureau; aujourd'hui, elles en représentent 72%<sup>27</sup>.

On peut soulever la question de savoir si les lois sur l'égalité de rémunération, en vigueur depuis plusieurs années, ont eu pour effet d'accroître la ségrégation professionnelle des femmes en raison du fait que, dans les occupations exclusivement féminines, ces lois ne sont

<sup>24</sup> Données fournies par la Division de l'enquête sur la population active de Statistique Canada.

<sup>25</sup> Travail Canada, Bureau de la main-d'œuvre féminine: *Les femmes dans la population active: faits et données* (édition 1973), tableau 90 (Ottawa, Information Canada, 1974).

<sup>26</sup> *Ibidem*, tableau 24.

<sup>27</sup> *Ibid.*

s'est prorogé avant que le processus législatif ne soit terminé et le projet de loi a été annulé.

En ce qui touche les lois en vigueur au Canada, concernant l'égalité de rémunération et la discrimination fondée sur le sexe, la situation actuelle peut se résumer ainsi: il existe dans la législation du gouvernement fédéral et de chaque province des dispositions à ce sujet. Onze circonscriptions administratives ont promulgué des dispositions portant expressément sur l'égalité de rémunération<sup>21</sup>, neuf circonscriptions ont voté des dispositions interdisant, dans une certaine mesure, la discrimination fondée sur le sexe, dans toute condition d'emploi<sup>22</sup>, et quatre provinces ont incorporé dans leur loi sur les droits de l'homme des dispositions concernant l'égalité de rémunération. Dans une de ces circonscriptions<sup>23</sup>, toutefois, le Code des droits de l'homme ne contient pas d'interdiction générale de la discrimination fondée sur le sexe.

La principale lacune est pour l'instant l'absence d'une loi fédérale interdisant la discrimination fondée sur le sexe, en matière d'emploi, exception faite des dispositions du Code canadien du travail portant sur l'égalité de rémunération. Une seule province n'a pas encore modifié sa loi contre la discrimination de façon à inclure le sexe au nombre de facteurs interdits de discrimination.

Vu la portée assez considérable de ces lois, et compte tenu, surtout, du fait qu'une vingtaine d'années se sont écoulées depuis que les premières dispositions sur l'égalité de rémunération ont été incorporées dans la législation, il serait peut-être opportun de jeter un coup d'œil sur la scène actuelle de l'emploi, afin de déterminer l'efficacité de la loi.

A l'heure actuelle, le nombre de travailleuses au Canada atteint quelque trois millions, ce qui représente environ le tiers de la popula-

<sup>21</sup> Gouvernement fédéral, Code canadien du travail; Colombie-Britannique, *Human Rights Code* (1973); Alberta, *the Individual's Rights Protection Act* (1972); Saskatchewan, *the Labour Standards Act* (1969), modifié en 1971 et 1973; Manitoba, *the Equal Pay Act* (1968); Nouveau-Brunswick, *Female Employees' Fair Remuneration Act* (1961); Nouvelle-Écosse, *Labour Standards Code* (1972); Ile-du-Prince-Édouard, *Human Rights Code* (1968); Terre-Neuve, Territoires du Nord-Ouest, *Fair Practices Ordinance* (1966); Colombie-Britannique, *Human Rights Code* (1973); Alberta, *the Individual's Rights Protection Act* (1972); Saskatchewan, *the Fair Employment Practices Act* (1965), modifiée en 1971 et 1972; Manitoba, *the Human Rights Act* (1970); Ontario, *Human Rights Act* (1969); Terre-Neuve, *Newfoundland Human Rights Code* (1969).

<sup>22</sup> Colombie-Britannique, *Human Rights Code* (1973); Alberta, *the Individual's Rights Protection Act* (1972); Saskatchewan, *the Fair Employment Practices Act* (1965), modifiée en 1971 et 1972; Québec, *Loi sur la discrimination dans l'emploi* (1964); Nouveau-Brunswick, *Human Rights Act* (1971), modifiée en 1973; Nouvelle-Écosse, *Human Rights Act* (1969); Ile-du-Prince-Édouard.

On a donc commencé à voter des lois interdisant la discrimination dans l'emploi, lois plus ou moins conformes à la convention de l'OIT contre la discrimination, mis à part le fait qu'on avait omis d'ajouter le sexe au nombre des facteurs interdits de discrimination.

C'est en 1969 que la Colombie-Britannique a remplacé sa loi sur les justes méthodes d'emploi par une loi des droits de l'homme qui définit la « discrimination » en y incluant celle fondée sur le sexe. La loi des droits de l'homme de la Colombie-Britannique, qui a été par la suite remplacée (en 1973) par une loi de portée beaucoup plus étendue, a néanmoins créé à l'époque un important précédent. Pour la première fois, il était stipulé dans la loi que la discrimination en matière de rémunération était interdite au même titre que la discrimination dans d'autres conditions d'emploi. En conséquence, les anciennes dispositions sur l'égalité de rémunération ont été incorporées dans la loi interdisant la discrimination. Ainsi, dans cette province, la première loi sur les droits de l'homme portait tant sur l'égalité de rémunération que sur les autres conditions de travail.

Terre-Neuve a aussi voté une loi sur les droits de l'homme en 1969 mais elle n'est entrée en vigueur que deux ans plus tard. Cette loi, de même que celle de la Colombie-Britannique, contenait et des dispositions sur l'égalité de rémunération et des dispositions interdisant la discrimination fondée sur le sexe, dans d'autres conditions d'emploi.

La publication en 1970 du rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, rapport qui attirait l'attention sur l'absence, dans la législation sur les justes méthodes d'emploi au niveau fédéral et de certaines provinces, de dispositions interdisant la discrimination fondée sur le sexe en matière d'emploi, a eu pour effet de provoquer l'adoption de nouvelles mesures législatives dans tout le pays. L'Alberta en 1971, et l'Ontario, la Saskatchewan et la Nouvelle-Ecosse en 1972, ont modifié leurs lois respectives en y incorporant des dispositions interdisant la discrimination fondée sur le sexe, dans les conditions d'emploi.

Le gouvernement fédéral a également présenté au Parlement en 1972 un projet de loi visant à modifier les dispositions sur les justes méthodes d'emploi, qui figuraient dans le Code canadien du travail, de façon à ajouter le sexe et l'état civil au nombre des facteurs interdits de discrimination en matière d'emploi. Malheureusement, le Parlement



Cet accord international, intitulé la Convention concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, impose aux Etats qui l'ont ratifié l'obligation d'appliquer une politique nationale favorisant l'égalité des chances et de traiter en matière d'emploi sans discrimination fondée, entre autres, sur le sexe. Que la législation canadienne n'ait pas interdit la discrimination fondée sur le sexe pendant plusieurs années après la ratification n'a pas semblé préoccuper beaucoup l'OIT. En général, l'OIT ne s'est apparemment pas autant préoccupée de la discrimination fondée sur le sexe que de la discrimination fondée sur d'autres facteurs. Il y a trois ans seulement, la Commission d'experts de l'OIT, qui est chargée d'étudier l'application des conventions, s'est interrogée, dans son rapport, sur le bien-fondé de l'interdiction de la discrimination, en matière d'emploi, fondée sur le sexe<sup>20</sup>.

C'est en 1964, date à laquelle le Canada a ratifié la convention, que la province de Québec a voté la première loi, au Canada, interdisant la discrimination, fondée notamment sur le sexe, dans certaines catégories d'emploi. Cependant, cette loi ne s'appliquait pas à tous les types d'emploi et excluait les personnes occupant des fonctions de direction ou de surveillance, ainsi que les personnes employées dans certaines catégories d'entreprises, y compris les établissements d'enseignement. Comme les lois sur l'égalité de rémunération en vigueur à l'époque, elle ne pouvait être appliquée que sur déposition d'une plainte; en outre, aucune poursuite judiciaire ne pouvait être engagée sans l'autorisation du ministre.

A l'époque, tant le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux avaient promu un nombre de lois interdisant la discrimination dans l'emploi fondée sur divers motifs, comme la race, la religion et la couleur. Il s'agissait de lois sur les justes méthodes d'emploi. Ces lois ont été incorporées dans la législation en vigueur aux Etats-Unis et au Canada après la seconde Guerre mondiale, lorsque le monde libre, profondément secoué, a pris conscience de l'ampleur des haines raciales et religieuses qui avaient dominé les régimes totalitaires.

<sup>20</sup> Conférence internationale du Travail, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations*, vol. B, Etude d'ensemble sur les rapports relatifs à la convention et à la recommandation concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, (Genève, Bureau international du Travail, 1971), p. 17.

sement. Voilà déjà cinquante ans que l'on a reconnu l'injustice qui consiste à verser des salaires différents à deux travailleurs qui font le même travail, dans le même établissement, pour le même employeur, avec la même qualité et le même rendement, sous prétexte que l'un des deux n'est pas du même sexe que l'autre.

Même la communauté internationale, composée de représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, a reconnu cette injustice lorsqu'elle a inséré dans la constitution de l'Organisation internationale du Travail, fondée en 1919, l'objectif de «faire reconnaître le principe du salaire égal à travail égal». Pourtant, l'OIT a mis trente ans avant d'adopter une convention internationale sur l'égalité de rémunération pour les hommes et les femmes accomplissant un travail de valeur égale. Bien que le Canada n'ait ratifié cette convention que récemment<sup>19</sup>, la législation canadienne en avait tenu compte dès son adoption.

C'est l'Ontario qui a voté en 1951 la première loi sur l'égalité de rémunération au Canada. L'année suivante, la Saskatchewan faisait de même suivie par la Colombie-Britannique en 1953. Trois ans plus tard, le Manitoba et la Nouvelle-Ecosse en faisaient autant.

C'est en 1956 que le Parlement fédéral a voté une loi sur l'égalité des salaires interdisant de fixer des taux différents de rémunération en raison du sexe, pour un travail égal exécuté dans les établissements relevant de la compétence fédérale. Cette loi, comme d'autres de la même époque, ne pouvait être appliquée que sur disposition d'une plainte par l'intéressée elle-même. Signalons que cette loi a précédé de plusieurs années d'autres lois fédérales sur les normes de travail.

En 1957, l'Alberta a suivi l'exemple des autres provinces en légiférant sur l'égalité de rémunération; deux ans plus tard, ce fut le tour de l'Île-du-Prince-Édouard et, en 1961, celui du Nouveau-Brunswick.

En 1964, le gouvernement fédéral, avec l'assentiment des provinces, a ratifié une convention de l'Organisation internationale du Travail concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, convention qui avait été adoptée par l'OIT huit ans auparavant. Elle visait à étendre au domaine de l'emploi les principes de non-discrimination déjà énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

<sup>19</sup> Le 16 novembre 1972.

des chances égales d'emploi tout en leur imposant des frais supplémentaires pour ce faire. Au Canada, les lois restreignant le travail des femmes la nuit sont rares et tendent à disparaître.

D'autres formes de lois «protectrices» s'appliquant uniquement aux femmes disparaissent également, par exemple les lois sur le travail en usine qui obligent les employeurs à tenir un registre de toutes les femmes employées dans des établissements industriels. Dans certains cas, les lois «protectrices», qui à l'origine ne s'appliquaient qu'aux femmes, ont été étendues à tous les travailleurs<sup>17</sup>. Compte tenu de l'évolution du monde du travail, il se peut que le moment soit venu de réviser d'autres genres de lois protectrices.

L'évolution de l'industrie minière canadienne, par exemple, peut amener une revue des lois actuelles qui interdisent l'emploi des femmes aux travaux souterrains dans les mines. Bien que le Canada ait ratifié la convention de l'OIT, concernant l'emploi des femmes aux travaux souterrains, qui interdit ce genre de travail, certaines provinces<sup>18</sup> ont modifié récemment leurs lois pour accorder une plus grande latitude dans ce domaine. D'autres provinces devront sans doute revoir la situation à la lumière de l'évolution des coutumes et des traditions.

Contrairement aux États-Unis, où certaines lois sur le salaire minimum s'appliquent expressément aux travailleuses, il n'existe actuellement au Canada aucune loi sur le salaire minimum qui ne vise que les travailleuses; dans notre pays, les lois sur le salaire minimum s'appliquent maintenant aux travailleurs des deux sexes.

Toutefois, la présente conférence porte surtout sur les lois visant à éliminer les pratiques discriminatoires dans l'emploi des femmes, et à leur ouvrir des possibilités de carrière et de formation de façon à faire profiter l'économie canadienne du potentiel considérable que représente ce tiers féminin de la population active. Elle porte également sur les lois votées pour créer des conditions favorables au plein épanouissement de la population active féminine.

Au Canada comme aux États-Unis, les lois interdisent depuis longtemps une rémunération différente, fondée sur le sexe, pour le même travail ou un travail semblable accompli dans le même établis-

<sup>17</sup> Ontario, *Industrial Safety Act* (1971); Québec, *Loi des établissements industriels et commerciaux* (1964); Alberta, *The Alberta Labour Act* (1973).

<sup>18</sup> Colombie-Britannique, *Coal Mines Regulation Act* (1969); Manitoba, *Regulations under the Mines Act* (1970); Terre-Neuve, *The Regulation of Mines Act* (1952).

souligner qu'en 1973, les dépenses au titre des prestations de maternité n'ont pas dépassé 3.3% du total des dépenses faites dans le cadre du

programme d'assurance-chômage.

Un certain nombre de provinces<sup>14</sup> ont adopté des lois pour permettre aux femmes de retrouver leur emploi après un congé de maternité. La première loi du genre date de cinquante ans, à l'époque où l'OIT a adopté sa première Convention sur la protection de la maternité; la protection du droit de la femme à son emploi constitue la pierre angulaire de cet instrument international. La loi interdisait à un employeur de licencier une femme pendant un délai fixé, à condition que son absence fût conforme aux dispositions de cette loi.

Par la suite, d'autres provinces ont emboîté le pas et des dispositions semblables ont été introduites dans le Code canadien du travail qui s'applique aux secteurs relevant de la compétence fédérale. Par conséquent, à l'heure actuelle au Canada, une proportion importante de la main-d'œuvre féminine est protégée contre le licenciement en cas de congé de maternité dans les entreprises assujetties aux lois votées à cet effet. Ces femmes ont également le droit de réintégrer le même emploi ou un emploi semblable à la fin du congé prévu par la loi.

En ce qui concerne les autres lois qui touchent directement l'emploi des femmes, il existe encore dans la législation de certaines provinces des vestiges des premières lois votées sur l'emploi des femmes, à savoir des lois dites «protectrices». Il s'agit des lois qui limitent sévèrement le travail des femmes la nuit<sup>15</sup> ou qui obligent l'employeur à assurer le transport des femmes employées de nuit<sup>16</sup>. L'employeur n'a pas la même obligation à l'égard de ses employés masculins affectés à des postes de nuit.

L'expérience des États-Unis démontre que ce genre de lois spéciales, s'appliquant exclusivement aux travailleuses, entrent en conflit avec les lois visant à assurer des chances égales d'emploi aux femmes. Il n'est guère équitable d'exiger des employeurs de donner aux femmes

<sup>14</sup> Colombie-Britannique, *Maternity Protection Act* (1966); Saskatchewan, *Labour Standards Act* (1969), modifiée en 1973; Manitoba, *Employment Standards Act* (1970); Ontario, *Employment Standards Act* (1970); Nouveau-Brunswick, *Loi sur les normes minimales d'emploi* (1964); Nouvelle-Écosse, *Labour Standards Code* (1972).  
<sup>15</sup> Québec, *Loi des établissements industriels et commerciaux* (1964).  
<sup>16</sup> Saskatchewan, *Labour Standards Act* (1967); Manitoba, *Employment Standards Act* (1970); Ontario, *Employment Standards Act* (1970); Québec, *Loi des établissements industriels et commerciaux* (1964).



Jusqu'à l'âge de dix-huit ans. Ces allocations étant impossibles, elles profitent surtout, quoique de façon indirecte, à celles qui en ont le plus besoin.

Une autre loi fédérale<sup>9</sup> a institué un régime universel d'allocations uniformes à l'intention de tous les résidents canadiens âgés de soixante-cinq ans et plus, dont la majorité sont des femmes. Il ne faut pas confondre ce régime de sécurité de la vieillesse avec le Régime de pensions du Canada fondé sur le revenu<sup>10</sup>, analogue au programme de sécurité sociale des États-Unis. Le programme universel d'allocations uniformes de sécurité de la vieillesse que nous connaissons au Canada n'a pas d'équivalent aux États-Unis.

À propos du Régime de pensions du Canada, il est peut-être opportun de souligner que la loi contient certaines dispositions discriminatoires à l'égard des femmes au travail. Les cotisations sont prélevées sans distinction de sexe, mais les prestations au survivant sont moins généreuses dans le cas des cotisantes que dans celui des cotisants. Ces anomalies seront supprimées par les modifications que le gouvernement entend présenter au Parlement<sup>11</sup>.

Un autre exemple de la différence entre la législation du Canada et des États-Unis porte sur les congés de maternité. Au Canada, la *Loi sur l'assurance-chômage*<sup>12</sup> contient des dispositions qui permettent de verser des prestations pendant une période maximum de quinze semaines après une période d'attente de deux semaines dans le cas de chômage pour cause de grossesse. Ce sont ces dispositions qui permettent au Canada de se rapprocher des normes établies par l'OIT dans ses conventions sur la protection de la maternité, conventions qui incluent des prestations au nombre des diverses normes fondamentales. La Loi sur l'assurance-chômage étant fédérale en vertu des modifications constitutionnelles dont nous avons déjà parlé, la presque totalité des femmes en emploi au Canada ont droit à ces prestations.

L'an dernier, 1.7% de la main-d'œuvre féminine admissible a touché des prestations de maternité, le total des demandes se chiffrant à quelque cinquante mille (54,337)<sup>13</sup>. À ce sujet, il est peut-être utile de

<sup>9</sup> *Loi sur la sécurité de la vieillesse.*

<sup>10</sup> *Le Régime de pensions du Canada.*

<sup>11</sup> Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 5 mars 1974, p. 187, et *Débats du Sénat*, 27 février 1974, p. 4.

<sup>12</sup> *Loi sur l'assurance-chômage (1971).*

<sup>13</sup> Données inédites de la Commission d'assurance-chômage.

de l'égalité des droits indépendamment du sexe, se limite elle aussi aux lois fédérales et aux domaines qui relèvent du gouvernement fédéral. Mais dans l'ensemble, les droits civils relèvent, au Canada, des gouvernements provinciaux.

Ainsi, tandis qu'aux États-Unis le *Civil Rights Act*, y compris les *Titles and Executive Orders* portant sur l'égalité des chances en matière d'emploi, constitue une loi fédérale qui peut prévaloir sur les lois des États dans certaines circonstances au Canada, par contre, les lois fédérales sur les droits civils, notamment la Déclaration canadienne des droits, sont circonscrites par les droits souverains des provinces. C'est pour cette raison que la Commission des droits de l'homme, que le gouvernement fédéral entend créer au Canada, ne pourra pas donner à son activité une portée comparable à celle de l'*Equal Employment Opportunities Commission* aux États-Unis.

Il existe une autre différence entre la législation canadienne et la législation américaine qui mérite d'être soulignée, même si elle ne touche pas directement les lois régissant uniquement la situation de la main-d'œuvre féminine. Il s'agit des lois en vertu desquelles les résidents du Canada ont droit à un régime universel d'avantages sociaux, lesquels comprennent et des prestations et des services dispensés par des institutions ou par des particuliers.

En vertu des lois provinciales et en conformité des principes établis par les lois fédérales, presque tous les résidents du Canada ont droit à une assurance-hospitalisation qui comprend des services diagnostiques<sup>6</sup> et une gamme très étendue de services médicaux<sup>7</sup>. C'est ainsi, par exemple, que la population active féminine du Canada peut bénéficier des services hospitaliers et médicaux reconnus comme fondamentaux dans les normes établies par l'Organisation internationale du Travail dans ses conventions sur la protection de la maternité. Dans l'ensemble, les programmes publics des États-Unis n'assurent pas de services comparables, sauf dans quelques États.

En outre, en vertu des lois fédérales canadiennes<sup>8</sup>, toutes les mères y compris évidemment les mères au travail, ont droit, indépendamment de leur revenu, à des allocations familiales fixes pour chaque enfant

<sup>6</sup> Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques.

<sup>7</sup> Loi sur les soins médicaux.

<sup>8</sup> Loi sur les allocations familiales (1973).

le droit fédéral du travail ne s'applique pas, représentent la grande majorité des travailleurs de notre pays.

Malgré le partage relativement clair des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, établi par la constitution canadienne, un certain nombre de modifications lui ont été apportées afin de donner au gouvernement fédéral compétence dans certains domaines qui redevaient au départ des provinces. Deux de ces modifications intéressent directement les travailleurs et touchent à l'assurance-chômage et aux pensions de vieillesse.

Ce sont ces modifications constitutionnelles qui ont permis au gouvernement fédéral d'adopter une loi instituant un régime national d'assurance-chômage<sup>2</sup> doublé d'un réseau national de centres de main-d'œuvre conçus pour aider les chômeurs à trouver un emploi. Ces centres de main-d'œuvre dispensent également des services d'orientation et une aide reliée aux programmes de formation. C'est ainsi que notre pays dispose d'un vaste régime d'assurance-chômage, de services de placement, d'aide à la formation et d'orientation professionnelle qui, n'eût été la modification de la constitution, auraient dû être institués par chacun des gouvernements provinciaux. Aux États-Unis, les programmes analogues sont des programmes établis conjointement par le gouvernement fédéral et les États et qui varient souvent d'un État à l'autre.

Il existe également des différences entre les deux pays en matière de compétence dans le domaine des droits civils, domaine où le gouvernement fédéral des États-Unis a institué l'*Equal Employment Opportunity Commission*<sup>3</sup>. En vertu de la constitution canadienne<sup>4</sup>, les droits civils relèvent exclusivement des provinces. Le gouvernement fédéral ne peut légiférer dans ce domaine que dans la mesure où ces lois visent à protéger les droits civils dans certains domaines précis qui, aux termes de la constitution, ressortissent au Parlement fédéral. C'est ainsi que le fédéral a le droit de légiférer en matière de droits civils sur toute question relative aux droits des Indiens et du personnel des forces armées, domaines que la constitution confie nommément au Parlement fédéral. La Déclaration canadienne des droits<sup>5</sup> qui énonce le principe

<sup>2</sup> Loi sur l'assurance-chômage (1971)

<sup>3</sup> États-Unis d'Amérique *The Civil Rights Act* (1964), modifiée par l'*Equal Employment*

*Opportunity Act* (1972)

<sup>4</sup> Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867).

<sup>5</sup> Déclaration canadienne des droits (1960).

Toute revue des lois canadiennes qui touchent les femmes en emploi doit nécessairement, lorsqu'elle fait suite à une présentation analogue des lois américaines, débiter par une comparaison, si brève soit-elle, des différences constitutionnelles entre ces deux pays. En effet, même si les Etats-Unis et le Canada sont tous deux des fédérations, il existe entre eux des différences constitutionnelles fondamentales qui influent sur la compétence législative des divers paliers de gouvernement dans des domaines déterminés et, par conséquent, sur les lois régissant les conditions de travail de la population active. Par exemple, aux Etats-Unis, les lois fédérales sur le travail s'appliquent directement à une grande partie de la population active tandis qu'au Canada, les lois analogues ne touchent qu'une petite partie de la population active du pays.

Aux Etats-Unis, la législation fédérale vise les employés des entreprises qui font du commerce entre les Etats, qui produisent des biens destinés au commerce de cette nature ou encore qui emploient du personnel dans ce but. Les employés de ces types d'entreprises représentent la grande majorité de la main-d'œuvre de ce pays.

Au Canada, la législation fédérale du travail ne s'applique qu'aux employés de certains secteurs désignés, notamment le transport inter-provincial ou international; le transport aérien; la radio et la télévision ainsi que les réseaux de télégraphie, de téléphone et de télé-distribution si leurs opérations s'étendent à plus d'une province; le transport maritime et les opérations connexes; les banques; et certains autres secteurs parti-culiers qui sont déclarés d'intérêt général pour plus d'une province ou pour l'ensemble du pays.

Le pouvoir de légiférer sur l'emploi dans les autres entreprises du Canada relève des provinces<sup>1</sup>. Les employés de ces entreprises, auxquels

<sup>1</sup> *Acte de l'Amérique du Nord britannique* (1867).





# APPENDICE

Emplois de catégories semblables où l'écart entre les gains moyens de la main-d'œuvre masculine et de la main-d'œuvre féminine, aux échelons supérieurs, s'est creusé de 1969 à 1972

On dispose de données<sup>1</sup> sur les gains moyens des hommes et des femmes dans 74 emplois de catégories semblables pour 1969 et 1972. Ce chiffre englobe 54 emplois liés à la production manufacturière, 10 emplois de bureau, 7 emplois dans les services et 3 emplois dans les secteurs techniques. Les données relatives à ces 74 emplois, sauf aux emplois de bureau, s'appliquent à tout le Canada. Les données relatives aux 10 emplois de bureau s'appliquent à Halifax, Montréal, Toronto et Vancouver; les moyennes pour l'ensemble du Canada n'étaient pas disponibles. Voici les catégories semblables d'emplois et le pourcentage d'accroissement de l'écart:

Catégorie d'emploi	Nombre d'emplois	Nombre d'emplois où l'écart s'est accru	% d'emplois où l'écart s'est accru
Production manufacturière.....	54	27	50.0
Bureaux.....	10	7	70.0
Services.....	7	1	14.3
Secteurs techniques.....	3	2	66.7
TOTAL.....	74	37	50.0

<sup>1</sup> Ministère du Travail du Canada, Direction de l'économique et des recherches, *Taux de salaire, traitements et heures de travail* (Ottawa: Imprimeur de la Reine ou Information Canada), éditions de 1969, 1970, 1971 et 1972, publiées en 1970, 1971, 1972 et 1973.

fication de la loi ne provoquera pas nécessairement la réforme qui s'impose. Il faut réexaminer les traditions et les usages hérités du XIX<sup>e</sup> siècle et les évaluer dans le contexte moderne de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle.

Je me suis abstenue, dans le présent discours, de traiter des questions de justice et d'équité. Les femmes se pencheront elles-mêmes sur ces aspects. Mais la société ne peut négliger les répercussions néfastes du sous-emploi continu des femmes sur l'économie; elle ne peut pas non plus fermer les yeux devant les conséquences de la rétribution insuffisante d'un pourcentage important du tiers de la population active.

'Évolution et de la loi et des usages pour assurer la pleine utilisation de toutes les ressources de notre pays.

La législation en vigueur au Canada renferme encore des lois discriminatoires à l'égard des femmes en matière d'emploi. On peut même en trouver des exemples dans des lois aux titres édifiants, comme celle qui porte sur les droits de l'homme dans cette province. Car si, d'une part, la loi interdit la discrimination fondée sur le sexe en matière de conditions d'emploi, elle renferme d'autre part une disposition qui permet l'octroi aux femmes d'avantages sociaux se rapportant, notamment, aux caisses de retraites, aux régimes de pensions de retraite et aux régimes d'assurance sur la vie et d'assurance contre les accidents, la maladie ou l'invalidité, à un niveau inférieur à celui prévu pour les hommes. Quel est donc le rapport entre les avantages sociaux et les salaires?

Les définitions internationales de la rémunération ont sanctionné le principe voulant que les avantages sociaux fassent partie intégrante du salaire des employés.<sup>22</sup> En tout cas il est pour le moins illogique de voter une loi proclamant le principe du salaire égal à travail égal et d'adopter une autre loi qui permet la discrimination salariale, fondée sur le sexe, pour une partie de la rémunération globale.

Il existe, en outre, dans la législation du travail de certains gouvernements, des lois «protectrices» qui ont pour effet d'annuler d'autres lois visant, apparemment, à promouvoir l'égalité des chances pour les hommes et pour les femmes en matière d'emploi. En effet, si, en vertu d'une loi, l'employeur est tenu d'accepter des femmes comme employées sans discrimination fondée sur leur sexe, il doit, aux termes d'une autre loi, engager, s'il emploie des femmes, des dépenses qu'il n'aurait pas s'il n'employait que des hommes. À titre d'exemple, citons le cas d'une loi de l'Ontario qui oblige l'employeur à assurer le transport gratuit de ses employées affectées à des postes de nuit. En pareilles circonstances, l'employeur est financièrement pénalisé s'il respecte la loi concernant les chances égales d'emploi pour les femmes.

Il faut supprimer de la loi les dispositions qui ont pour effet de maintenir la discrimination en matière d'emploi. Mais une simple modi-

<sup>22</sup> Aux termes de l'*Employment Standards Act* (Loi sur les normes d'emploi de l'Ontario), le salaire comprend toute forme de rémunération pour un travail exécuté ou pour services rendus, à l'exclusion des pourboires et autres gratifications.



cinquième (21.5%) de tous les détenteurs d'un diplôme ou d'un certificat d'études supérieures sont des femmes<sup>19</sup>.

Il ressort de toutes ces données qu'on ne manque pas de femmes capables de recevoir une formation en gestion. L'absence de femmes dans certaines disciplines universitaires jugées essentielles à des fonctions de direction n'explique pas pour autant pourquoi les membres de la haute direction hésitent à permettre aux femmes de recevoir une formation en cours d'emploi comme c'est la pratique pour les jeunes cadres masculins<sup>20</sup>. Le fait que des femmes hautement compétentes se voient encore exclues des postes de direction au Canada n'est à l'honneur ni des gouvernements ni du monde des affaires.

Voilà donc le genre d'emploi qu'occupe la très grande majorité des trois millions (2,953,000) de femmes au travail<sup>21</sup>. Il est presque superflu de rappeler ce que tout le monde sait, à savoir qu'entre 1962 et 1972, la population active féminine a connu une augmentation extraordinaire de 64.3%, qui représente plus d'un million de femmes (1,156,000).

Même si les femmes ne représentent encore que le tiers (33.2%) de la main-d'œuvre globale, elles sont loin d'occuper une place proportionnelle à leur nombre, au niveau soit des catégories d'emplois soit de la rémunération. Il est impossible d'évaluer, à partir de données statistiques, l'importance du sous-emploi évident de cet élément de la population active, mais il est clair que cela se traduit par un gaspillage appréciable de ressources humaines.

Ni le monde des affaires ni les gouvernements ne peuvent se permettre de prôner l'efficacité en matière de planification de la main-d'œuvre et d'utilisation des ressources humaines tout en continuant de tolérer des pratiques qui vont à l'encontre de ces principes dans leur application au tiers de la population active: Il est essentiel d'accélérer

<sup>19</sup> *Grades, diplômes, certificats décernés par les universités et collèges 1970-1971*, par la Division de l'éducation, de la science et de la culture de Statistique Canada, n° de catalogue 81-211 (Information Canada, Ottawa 1972), pp. 23-25.

<sup>20</sup> Des travailleurs qui ont reçu une formation en cours d'emploi dans l'industrie en 1969-1970, 9% des femmes contre 18.7% des hommes ont été formés pour des fonctions de gestion, tandis que 16% des femmes contre 5.3% des hommes ont été formés pour le travail de bureau. Données inédites fournies par la Division de l'éducation de Statistique Canada; et, données tirées de *Formation dans l'industrie 1969-1970*, n° de catalogue 81-555 (Information Canada, Ottawa, 1973), p. 66, Division de l'éducation, Statistique Canada.

<sup>21</sup> Le Bureau de la main-d'œuvre féminine, ministère du Travail du Canada, op. cit., tableaux 1 et 2.

genre d'emploi tout en possédant des aptitudes nettement supérieures. Il est fort possible que le groupe des employées de bureau renferme des talents insoupçonnés pour des fonctions de gestion ou de direction.

Plus du cinquième (21.4%) de toute la main-d'œuvre féminine travaille dans le secteur des services et des loisirs, proportion presque identique à celle d'il y a dix ans (22%). Compte tenu de l'augmentation numérique de la population active féminine, cela représente cependant une hausse impressionnante.

Près du cinquième (17.4%) de toutes les femmes en emploi font partie des catégories professionnelle et technique qui comprennent, comme nous l'avons déjà souligné, les infirmières et les enseignantes. Il y a dix ans, le pourcentage des femmes employées dans ces catégories était légèrement inférieur (15.8%).

Fait à remarquer dans l'industrie canadienne, un peu plus d'un dixième seulement de toutes les femmes en emploi (10.9%) sont dans les secteurs de l'artisanat et de la production<sup>17</sup>. De plus, ce pourcentage était plus élevé (12.8%) voilà seulement dix ans. On peut se demander si les femmes ont été découragées par les syndicats masculins de postuler un emploi dans les secteurs traditionnellement réservés aux hommes ou si les femmes elles-mêmes hésitent, pour des raisons obscures, à entrer dans ce secteur syndiqué du monde du travail.

Au niveau des postes de gestion et de direction, le pourcentage de femmes est minime (4.2%)<sup>18</sup>. Il y a dix ans, ce pourcentage était évidemment encore plus faible (3.7%). Cette mince augmentation du nombre de femmes au niveau des cadres est toutefois particulièrement décevante si l'on considère que la faible représentation des femmes dans les postes de gestion et de direction n'est pas compatible avec la forte proportion de femmes déjà dans le monde des affaires comme employées de bureau, ni avec le nombre croissant de femmes diplômées de nos universités.

Près des deux cinquièmes (38.1%) de tous les titulaires d'un baccalauréat et d'un diplôme du premier cycle sont des femmes. Plus du quart (22%) des titulaires d'une maîtrise sont des femmes. Plus de la moitié (54.9%) de tous les diplômés au niveau collégial et plus du

*Dans les catégories professionnelles et techniques, les femmes repré-*

sentent plus des deux cinquièmes de la main-d'œuvre totale (41,2%). Ces catégories comprennent les enseignantes et les infirmières qui, avec les bibliothécaires, représentent environ les trois quarts des professionnels. Font également partie de cette catégorie les médecins, dentistes et avocats indépendants qui, pour la plupart, sont des hommes. Vu la situation complexe, il serait hasardeux de tirer trop de conclusions du fait que le salaire des hommes est supérieur à celui des femmes dans une proportion de 66,4%.

On peut avancer que tous ces écarts de salaires traduisent une différence entre le profil de l'emploi des hommes et celui des femmes, <sup>15</sup> Celles-ci indiquent que moins d'un dixième (9,2%) de la population active masculine travaillait à temps partiel, soit moins de 35 heures par semaine, contre trois dixièmes de la population active féminine (29,4%).

Que la participation à temps partiel des femmes dans la population active ait une certaine incidence ou non sur l'écart entre les salaires, il n'en reste pas moins que les femmes continueront à toucher des salaires inférieurs à ceux des hommes aussi longtemps qu'elles seront reléguées dans des postes faiblement rémunérés. On pourrait débattre la question de savoir si les postes qu'occupent les femmes sont mal payés en raison de la nature du travail ou parce que les femmes sont prêtes à y travailler à un salaire inférieur à celui des hommes.

Il n'y a pas de doute que l'entrée des hommes dans certaines occupations, jadis presque exclusivement féminines, comme le travail social et l'enseignement, y a entraîné une hausse générale des salaires. On ne note cependant aucune tendance analogue dans les occupations où l'effectif féminin est encore majoritaire.

Quels sont donc les emplois où se regroupe la population active féminine<sup>16</sup>? Le tiers de celle-ci (32,9%) occupe des emplois de bureau. Il y a tout juste dix ans, ce pourcentage était légèrement plus faible (29,9%), ce qui indique malheureusement une tendance à la hausse de la ségrégation professionnelle. Il serait intéressant de connaître le nombre de femmes qui, en l'absence d'autres débouchés, acceptent ce

<sup>15</sup> Le *quotidien de Statistique Canada*, vendredi 18 janvier 1974, n° de catalogue 11-001, p. 2.  
<sup>16</sup> Le Bureau de la main-d'œuvre féminine du ministère du Travail du Canada, *loc. cit.*

prise et ce, même si les hommes et les femmes visés par la convention collective étaient tous membres du syndicat.

Vu les données restreintes dont nous disposons actuellement, il devient donc de plus en plus difficile de déterminer avec précision des emplois pour lesquels les salaires diffèrent selon le sexe des titulaires. Pour la même raison, il est impossible de cerner d'autres facteurs tels que l'ancienneté, le travail à temps partiel, les disparités salariales par région et la proportion d'hommes et de femmes au sein d'une même industrie, qui pourraient fort bien influencer sur les différences salariales.

Mais, compte tenu de tous ces éléments, certaines conclusions s'imposent quant à l'uniformité des niveaux de traitements et de salaires déclarés pour les emplois suivants occupés par des travailleurs à plein temps.

*Dans les postes de direction*, où les femmes représentent plus d'un dixième (14.3%)<sup>13</sup> du total des titulaires, les revenus moyens des hommes sont supérieurs à ceux des femmes de plus de cent pour cent (107.4%)<sup>14</sup>.

*Dans la catégorie des emplois de bureau*, où les femmes représentent près des trois-quarts (72%) de l'ensemble des employés, le revenu annuel des hommes dépasse celui des femmes de plus de la moitié (56.7%).

*Dans le secteur des services*, qui a absorbé une grande partie de la population active féminine en croissance rapide, les femmes représentent près des trois cinquièmes (59.1%) des effectifs. Le revenu moyen des hommes, cependant, est plus du double de celui des femmes (112.6%).

*Dans le secteur des ventes* comme dans les postes de direction, le pourcentage des femmes est relativement moins élevé et atteint un peu plus du tiers (38.8%) de la main-d'œuvre totale. Dans ces secteurs, les revenus des hommes sont plus d'une fois et demie supérieurs à ceux des femmes (167.9%).

<sup>13</sup> La proportion des femmes dans diverses occupations figure dans *Les femmes dans la population active: Faits et données* (Ottawa: Information Canada, 1973), Tableau 24, Bureau de la main-d'œuvre féminine, ministère du Travail du Canada.

<sup>14</sup> La différence en pourcentage entre les traitements moyens des hommes et ceux des femmes est tirée des données de la *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*, 1971, op. cit., p. 102, Division du revenu et des dépenses des consommateurs, Statistique Canada.



de restauration, de récréation et de loisirs<sup>12</sup>, ainsi que dans les domaines des finances, de l'assurance et des biens immobiliers.

Mais malgré les nombreuses sources de données disponibles, il nous manque encore les renseignements qui nous permettraient de comparer les salaires des hommes et des femmes occupant des emplois identiques ou semblables, en dépit du fait qu'il existe depuis plus de vingt ans au Canada des lois portant expressément sur cette situation. Les lois votées, tant par le gouvernement fédéral que par la plupart des provinces, interdisent les différences salariales fondées sur le sexe pour des emplois identiques ou semblables dans la même entreprise. Cependant, les données statistiques disponibles ne permettent pas de déterminer dans quelle mesure ces lois sont respectées.

Les données dont nous disposons en ce qui concerne, par exemple, les salaires ou les traitements moyens pour des occupations portant le même titre dans le secteur manufacturier et dans ceux des services et des emplois de bureau, indiquent systématiquement des taux moyens moins élevés pour les travailleuses que pour les travailleurs. De fait, elles révèlent qu'entre 1969 et 1972, l'écart entre les taux versés aux travailleuses et aux travailleurs s'est creusé dans la moitié de ces occupations\*. Mais ici encore, nous n'avons aucune donnée sur certains facteurs qui pourraient expliquer ces écarts selon des critères autres que le sexe.

De plus, bien que certaines données continuent d'indiquer des différences salariales selon le sexe pour des emplois portant le même titre, on tend maintenant, de plus en plus, dans les descriptions d'emplois à indiquer des différences fondées sur la classification des postes plutôt que sur le sexe des titulaires. Cela est sûrement attribuable aux efforts déployés récemment pour éliminer la discrimination fondée sur le sexe dans la fixation des taux de rémunération; la désignation des emplois sous des classifications différentes peut avoir pour résultat de déguiser le fait qu'on applique encore des taux différents selon le sexe. On a remarqué cette tendance dans les conventions collectives et cela tient probablement au fait que les syndicats sont devenus plus sensibles à l'accusation d'avoir, dans le passé, souscrit à la tradition de payer des salaires différents aux hommes et aux femmes occupant le même emploi dans la même entre-

<sup>12</sup> Non publiées en février 1974.  
\* Voir l'appendice

L'obtention des données statistiques se rapportant à la rémunération des travailleuses a toujours été et continue d'être très difficile. On peut tirer des données partielles de plusieurs sources de renseignements et, à cet égard, le Bureau de la main-d'œuvre féminine a au moins le mérite de rassembler ces données dans une publication annuelle<sup>7</sup>.

Actuellement, la source la plus utile de données sur les traitements est évidemment le recensement décennal. Plusieurs études spéciales ont été publiées en rapport avec les données tirées du recensement de 1961<sup>8</sup> et on s'attend que des études encore plus approfondies soient faites à partir des renseignements extraits du dernier recensement.

La publication bismannuelle rédigée par la Division du revenu et des dépenses des consommateurs de Statistique Canada<sup>9</sup> constitue une autre source de données sur la rémunération des travailleuses. Ces données portent sur les salaires versés aux travailleurs des deux sexes, mais elles se fondent sur des échantillons relativement restreints.

Dans une publication de la Direction de l'économique et des recherches du ministère du Travail du Canada,<sup>10</sup> on trouve les gains horaires moyens des hommes et des femmes employés dans plus de cinquante occupations portant le même titre dans les secteurs de production des industries manufacturières. Cette publication contient également certaines données sur les salaires moyens versés dans le secteur des services pour quelques emplois qui portent le même titre indépendamment du sexe des titulaires. On y trouve aussi quelques données sur les salaires versés pour des emplois de bureau dans un certain nombre de villes canadiennes.

Enfin, on peut obtenir de la Division du travail de Statistique Canada des données sur les salaires moyens versés aux travailleurs des deux sexes dans le commerce de détail<sup>11</sup>, les services d'hébergement et

<sup>7</sup> Ministère du Travail du Canada, Bureau de la main-d'œuvre féminine, *Les femmes dans la population active: Faits et données* (Ottawa: Information Canada).

<sup>8</sup> Osty, Sylvia, *The Female Worker in Canada*, monographie du recensement de 1961, Bureau fédéral de la statistique (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1968); et Podoluk, Jenny R., *Incomes of Canadians*, monographie du recensement de 1961, Bureau fédéral de la statistique (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1968).

<sup>9</sup> *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1971*, n° de catalogue: 13-207 (Ottawa: Information Canada, 1973).

<sup>10</sup> *Taux de salaire, traitements et heures de travail*, rapport annuel n° 55 (Ottawa: Information Canada, 1973).

<sup>11</sup> Statistique Canada, Division du travail, *Gains et heures de travail au Canada, Commerce de détail, 1970*, n° de catalogue: 72-601 (Ottawa: Information Canada, 1972).

seur qui peut parfois interpréter les réponses<sup>3</sup>. De plus, les questions visant à obtenir ces données sont beaucoup plus directes dans le questionnaire du recensement que dans celui de l'enquête. Néanmoins, les données de l'enquête ont été utiles et continueront sans aucun doute de servir à bien des fins.

Ce fut certainement le cas lorsque, dans son étude effectuée pour le Conseil économique du Canada sur la main-d'œuvre jusqu'en 1980<sup>4</sup>, W. M. Illing a estimé, qu'à cette date, le taux de participation des femmes dans la population active atteindrait 41.1% de l'ensemble des femmes en âge de travailler. Selon les données de l'enquête sur la population active, le taux de participation s'établissait à un peu moins de 37%<sup>5</sup>. Cependant, les données récemment publiées du dernier recensement nous montrent que, neuf ans avant la fin de la décennie, près des deux cinquièmes (39.9%) de l'ensemble des femmes en âge de travailler faisaient déjà partie de la population active<sup>6</sup>.

Si l'on faisait, à partir des données du recensement, une projection statistique du taux de participation des femmes d'ici la fin de la décennie, selon la méthode employée par Illing, il est probable que ce taux de participation des femmes dans la population active prévu pour 1980 atteindrait près de 50% de l'ensemble des femmes en âge de travailler. Cette probabilité serait d'ailleurs accentuée si les tendances inflationnistes actuelles continuaient de grever les budgets familiaux.

Quoi qu'il en soit, que le taux de participation des femmes dans la population active augmente ou diminue, il est indispensable d'obtenir régulièrement des données statistiques précises et complètes sur les conditions d'emploi des femmes. Il est particulièrement important de pouvoir tirer de ces données statistiques les taux de rémunération versés à cet élément croissant de la population active.

<sup>3</sup> Statistique Canada, *Source de renseignements: Documentation de base sur les données du recensement de 1971 sur la population active*.

<sup>4</sup> Statistique Canada, *Renseignements: Données du recensement de 1971 sur la population active*.

<sup>5</sup> Le taux annuel moyen de participation a atteint 36.5% en 1971, 36.1% pour la semaine se terminant le 22 mai 1971 et 37% pour la semaine se terminant le 19 juin 1971. Statistique Canada, *L'économie 1972-1980: Etudes* (Ottawa: Information Canada, 1972).

<sup>6</sup> Illing, W. M., «Population, ménages et main-d'œuvre jusqu'en 1980», Conseil économique du Canada, *Tableau spécial n° 1: moyennes annuelles, 1971* (mimeo-graphie); *Tableau spécial n° 1: semaine se terminant le 22 mai 1971 et Tableau spécial n° 1: semaine se terminant le 19 juin 1971* (miméographie).

## LA RÉMUNÉRATION DES FEMMES: ÉVOLUTION OU RÉGRESSION

De nos jours au Canada, c'est presque un cliché de déclarer, devant un auditoire d'économistes, que le faible taux de rémunération versé aux femmes faisant partie de la population active constitue l'un des principaux problèmes à résoudre dans l'intérêt non seulement des travailleuses mais aussi d'une économie florissante.

Le sous-emploi continu de l'élément féminin sans cesse croissant de la population active représente une perte de ressources humaines qui dépasse toutes les prévisions. En effet, les données actuellement disponibles du recensement décennal de 1971<sup>1</sup> indiquent que le pourcentage de femmes dans la population active est supérieur aux estimations tirées d'autres sources de renseignements.

L'enquête sur la population active publiée mensuellement par Statistique Canada<sup>2</sup> constitue, durant la décennie qui sépare les recensements, la source principale de renseignements sur les femmes dans la population active. Cette enquête, comme vous le savez sans doute, se fonde sur un échantillon de la population; et bien que les renseignements qui en sont tirés soient d'une valeur inestimable en l'absence de toute autre donnée, ils sont moins précis que ceux qui découlent du recensement.

Les données du recensement ont le grand avantage d'avoir été recueillies dans le cadre du système d'auto-dénombrement utilisé sur une grande échelle à la suite d'un important programme d'information; les renseignements de l'enquête, par contre, sont recueillis par un recen-

---

<sup>1</sup> Statistique Canada, *Renseignements: Données du recensement de 1971 sur la population active*.  
<sup>2</sup> Statistique Canada, Division du travail, Section de l'enquête sur la population active, *La population active* (publication mensuelle) (Ottawa: Information Canada).





## TABLE DES MATIÈRES

LA RÉMUNÉRATION DES FEMMES: ÉVOLUTION OU RÉGRESSION .....	7
LES FEMMES ET LE TRAVAIL AU CANADA: REVUE DE LA LÉGISLATION .....	19
L'EXPÉRIENCE DES FEMMES: UN ÉLÉMENT DONT LE CANADA A BESOIN .....	33
LA SITUATION DES FEMMES DANS L'ÉCONOMIE ET L'ÉDUCATION PAR RAPPORT À CELLE DE LEURS COLLÈGUES MASCULINS .....	41
PROGRAMMES SUR LA PARITÉ SALARIALE AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS .....	47
LA SCÈNE CANADIENNE .....	83
L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION FONDÉE SUR LE SEXE EN MATIÈRE D'ASSURANCE: UNE MESURE QUI S'IMPOSE .....	103

nuelle du Centre de relations industrielles de l'Université McGill à Montréal. Comme son titre l'indique, il traite de l'évolution de la législation du travail et en décrit les aspects qui concernent les femmes au Canada. Il fait également un bref exposé sur l'efficacité de ces programmes.

Le troisième discours, intitulé «L'expérience des femmes: un élément dont le Canada a besoin», a été prononcé lors de la première assemblée de l'Association des femmes indigènes du Canada qui s'est tenue à Thunder Bay. Il traite des différents types de discrimination dans la société en soulignant le rôle que peuvent jouer les femmes dans les organes décisionnaires du pays en mettant leur expérience unique à contribution pour éliminer les problèmes humains existants.

Le quatrième discours, intitulé «La situation des femmes dans l'économie et l'éducation, par rapport à celle de leurs collègues masculins», avait été préparé sous formes de notes pour une table ronde lors de la réunion annuelle de l'Association canadienne de sociologie et d'anthropologie qui a eu lieu à l'Université de Toronto. Pour la première fois, apparaissent certaines données statistiques sur les disparités salariales tirées du recensement de 1971, et également des données statistiques sur la participation féminine dans le monde universitaire, avec les pourcentages de femmes diplômées et ceux des étudiantes inscrites dans les différentes facultés.

Un des articles susmentionnés a été rédigé pour l'Organisation internationale du Travail. Il établit une comparaison entre les programmes établis au Canada et aux États-Unis dans les domaines de l'égalité de rémunération et de l'égalité des chances et montre comment ils influent sur la situation des femmes au Canada et aux États-Unis. Le deuxième article susmentionné a été rédigé pour le Séminaire des Nations Unies qui s'est tenu à Ottawa. Il expose brièvement les mécanismes des gouvernements fédéral et provinciaux visant à accélérer l'intégration des femmes dans la société contemporaine et à éliminer la discrimination fondée sur le sexe au Canada.

*La directrice,*

Sylvia M. Gelber,

Bureau de la main-d'œuvre féminine.

## AVANT-PROPOS

*Bureau de la main-d'œuvre féminine '74*, la sixième d'une série de brochures publiées par notre Bureau, paraît à l'occasion du vingtième anniversaire du Bureau de la main-d'œuvre féminine et au moment où le Canada et d'autres États Membres des Nations Unies inaugurent des activités nationales et internationales dans le cadre de l'Année internationale de la femme.

Bien que ces événements soient des jalons sur la route qui mène à l'égalité de la femme dans tous les secteurs de la société et dans toutes les parties du monde, *Bureau de la main-d'œuvre féminine '74* n'a pas été conçu pour marquer ces événements. La composition habituelle, qui reproduit des discours prononcés par la directrice du Bureau, a été quelque peu élargie de façon à y inclure deux articles qu'elle a également rédigés, le premier comme document de base pour une réunion de spécialistes sur l'égalité de rémunération, tenue sous l'égide de l'Organisation internationale du Travail, et le second comme premier projet du document présenté par le Canada au Séminaire des Nations Unies qui a eu lieu à Ottawa en septembre 1974.

Le discours, intitulé «La rémunération des femmes: Evolution ou régression», a été rédigé pour une table ronde sur certains aspects importants de la rémunération et prononcé au *Conference Board of Canada* à Toronto. Il traite du manque de données statistiques par sexe sur les traitements et salaires. Dans la mesure où de telles données sont disponibles, elles illustrent l'écart grandissant en dollars entre les salaires des hommes et ceux des femmes employés dans des occupations similaires ou identiques. Le lecteur y trouvera également des données statistiques qui montrent le degré de ségrégation professionnelle des femmes dans la population active.

Le deuxième discours, intitulé «Les femmes et le travail au Canada: revue de la législation», a été prononcé lors de la 23<sup>e</sup> Conférence an-



N° de cat.: L38-28/1974

Information Canada  
Ottawa, 1975  
©

# bureau de la main-d'œuvre féminine 74



Travail Canada

Bureau de la  
main-d'œuvre  
féminine

Women's  
Bureau

Labour Canada



# bureau de la main-d'œuvre féminine 74



Travail Canada

Labour Canada

Bureau de la  
main-d'œuvre

Women's  
Bureau

féminine











